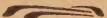


Université de Paris - Faculté de Droit.

Le Secrétariat Général de la Société des Nations



**Thèse présentée et soutenue
le 10 Juin 1936 à 14 h.**

par

André Cagne

Président: M. Geouffre de La Pradelle

**Suffragants: { M. Basdevant
M. Scelle. Professeur**

**Éditions JEL
16 Rue Ernest Cresson
PARIS**

1936

**Le Secrétariat Général
de la
Société des Nations**

Université de Paris - Faculté de Droit.

Le Secrétariat Général de la Société des Nations



**Thèse présentée et soutenue
le 10 Juin 1936 à 14 h.**

**par
André Cagne**

Président: M. Geouffre de La Pradelle

Suffragants: { **M. Basdevant**
M. Scelle. Professeur

**Éditions JEL
16 Rue Ernest Cresson
PARIS**

1936

UNIVERSITE DE PARIS

Faculté de Droit

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MON PERE

A MA MERE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552210_0034

PLAN

INTRODUCTION.

PREMIERE PARTIE. — Les origines du Secrétariat général. Historique.

DEUXIEME PARTIE. — L'organisation générale du Secrétariat.

Chapitre I. — Caractères généraux du Secrétariat.

Chapitre II. — Le Secrétaire général.

Chapitre III. — Le personnel du Secrétariat général. — Le statut du personnel et les garanties juridiques des fonctionnaires du Secrétariat.

Chapitre IV. — Divisions administratives du Secrétariat et organisation intérieure.

TROISIEME PARTIE. — Les attributions du Secrétariat général de la Société des Nations. Evolution. Influence du Secrétariat.

Chapitre I. — Les textes.

A. Les articles du Pacte.

B. Partie XIII du Traité de Versailles. Le Secrétariat général et l'organisation internationale du Travail.

Chapitre II. — La pratique.

Paragraphe 1. — Section juridique.

Paragraphe 2. — Section d'information.

Paragraphe 3. — Section des minorités.

Chapitre III. — Evolution du rôle du Secrétaire général. Son influence politique.

Section I. — Evolution du rôle du Secrétaire général dans l'application de l'article 11 du Pacte.

Paragraphe 1. — Texte de l'art. 11. Son esprit général.

Paragraphe 2. — Rôle du Secrétaire général dans l'article 11 du Pacte.

A. Cas de l'alinéa 1^{er} de l'article 11.

B. Cas de l'alinéa 2 de l'article 11.

Paragraphe 3. — Evolution tendant à conférer au Secrétaire général des attributions d'ordre politique.

Paragraphe 4. — L'alinéa 1^{er} de l'article 11 du Pacte « de lege ferenda ».

Section II. — Evolution du rôle du Secrétaire général en matière de protection des minorités.

CONCLUSION. — La Crise du Secrétariat général.

BIBLIOGRAPHIE.

TABLE DES MATIERES.

INTRODUCTION

Ce qu'il y eut, dans le Pacte de la Société des Nations, de neuf et de puissant, de révolutionnaire, osons-nous dire, sans risquer d'être contredit, ce fut l'idée d'instituer à côté d'organes dirigeants tels que l'Assemblée et le Conseil, un centre permanent d'administration internationale. Le Secrétariat Général de la Société des Nations constitue une expérience unique en son genre d'organisation générale et permanente de la communauté internationale, la mise en pratique du Préambule du Pacte en vue de réaliser la coopération internationale entre les peuples.

Lorsque les auteurs du Pacte ont voulu indiquer les buts visés par la Société des Nations, ils ont inscrit la coopération internationale en tête du Préambule avant même la garantie de la paix et de la sécurité. Ils ont mis au premier rang la coopération internationale parce que plus les Nations apprendront à travailler en collaboration intime, plus elles seront susceptibles d'établir la paix dans le monde.

De là, la haute signification que les Anglais en parti-

culier devaient attacher, sur le plan de la coopération internationale, à l'idée d'un puissant organisme de liaison et de relation entre les Etats ainsi que d'étude et de préparation du travail technique. D'ailleurs le terme de « Secrétariat » auquel la langue française donne une acception si étroite, est bien peu propre à désigner ce vaste organe d'administration internationale que l'on pourrait comparer plutôt à un grand Ministère groupant dans ses différentes sections les services publics internationaux ou à un véritable « Civil Service » des Etats Modernes.

Sur la portée immense des attributions et du développement fonctionnel du Secrétariat général de la Société des Nations, Sir John Fischer Williams insiste en ces termes : « On peut croire que, lorsqu'il arrivera à l'historien du vingt et unième siècle de faire le tableau du vingtième, il n'emploiera pas les couleurs les plus ternes pour orner cette partie de sa toile où se trouvera le portrait du Service Civil. La constitution d'un service d'administrateurs de carrière, choisis d'après leurs compétences présumées et non par la faveur de relations personnelles, mène au développement d'une science expérimentale de gouvernement ; c'est peut-être là qu'on trouvera celui des apports qu'a fait notre époque au progrès du genre humain qui sera estimé le plus original et le plus caractéristique. »

L'idée d'un organisme central en vue de mettre en œuvre les décisions de Conférences internationales avait déjà été appliquée avec succès, dès la deuxième moitié du dix-neuvième siècle, mais dans le cadre étroit d'institutions internationales, telles que l'Union Postale Universelle et l'Institut International d'Agriculture à Rome.

Ce fut la guerre qui dicta aux Puissances Alliées et

Associées le recours à l'administration internationale sur un plan très vaste et sans précédent. L'épuisement croissant de leurs ressources nécessaires à la conduite d'hostilités, pendant les dernières phases de la guerre, imposa aux Alliés, non seulement l'adoption d'une politique générale commune, mais surtout une collaboration administrative étroite en vue d'une mise en œuvre très poussée de cette politique commune.

De plus en plus, l'expérience montra aux Puissances Alliées et Associées, pendant les années 1917 et 1918, que leur coopération tendait au succès dans la mesure même où elle s'exerçait par l'intermédiaire de secrétariats capables d'exécuter le travail administratif nécessaire par la politique générale définie dans des Conférences périodiques.

C'est cette dernière expérience qui est à l'origine de la création d'un Secrétariat Général et Permanent de la Société des Nations.

Le Secrétariat Général est un organe de liaison et de coordination à caractère administratif. Il est, en outre, un organe permanent et ce second caractère lui donne une importance considérable. La vie entière de la Société des Nations et la régularité de son action reposent en très grande partie sur lui.

Il faut toujours avoir présent à l'esprit que le Conseil n'a que trois sessions ordinaires et l'Assemblée une seule session annuelle, que l'administration régulière est confiée uniquement au Secrétariat Permanent, que c'est lui, en somme, qui a la redoutable responsabilité de diriger en temps normal les affaires de la Société.

Le succès des affaires internationales dépend en tout premier lieu de la qualité du travail préparatoire, car la solution des problèmes ne s'improvise pas. Les per-

sonnalités, les hommes d'Etat, qui ont doté la Société des Nations de son organe permanent savaient parfaitement par leur expérience politique indiscutable que le succès des Conférences est conditionné par la méthode et la continuité avec lesquelles doivent être préparés les problèmes qui leur sont soumis. M. de Madariaga le note dans des termes qui font image : « Les Conférences doivent être des salles à manger, mais jamais des cuisines, car il ne faut servir le repas que lorsqu'il est préparé, quand les invités ont de l'appétit pour le manger. »

Dans ces conditions, il n'y a pas de problème plus important en même temps que plus délicat à résoudre que celui que pose l'établissement de statuts et de règlements en vue de faire du Secrétariat un corps de fonctionnaires compétents, stables, capables de déployer des efforts passionnés d'impartialité.

Le laconisme de l'article 6 du Pacte en ce qui concerne toute l'organisation du Secrétariat Général, a rendu nécessaire l'intervention de règlements, de statuts et de véritables décisions de l'Assemblée et du Conseil dans ce domaine. C'est ainsi que le Statut du personnel du Secrétariat par sa forme évoluée, tend à devenir le droit commun d'une catégorie juridique bien définie : celle des fonctionnaires internationaux. Ainsi, du point de vue juridique, l'existence et le développement du Secrétariat donnent lieu à la création de normes du droit international administratif, nouvelle branche du droit, qui tend à se dégager de plus en plus du droit international public et à constituer une branche juridique autonome.

Comme tout organisme viable, voué à une grande destinée, le Secrétariat Général a dû évoluer pour être tou-

jours en état de parfaite adaptation avec les exigences nouvelles que la complexité de la vie internationale lui demande chaque jour. Aussi ne faut-il pas s'étonner si, dans la pratique, le Secrétariat Général, avec ses nombreuses sections spécialisées, a considérablement élargi le mandat que lui conféraient quelques textes des Traités de paix.

Après avoir revêtu à ses débuts un caractère purement exécutif et préparatoire, il arrive à l'heure présente à exercer dans la vie politique internationale une influence de haute portée.

Le caractère politique de l'œuvre du Secrétariat Général s'est accentué au cours d'une évolution remarquable et toute jurisprudentielle et le Secrétaire Général est amené, en conséquence, non pas très souvent mais parfois, à prendre des décisions entraînant des questions d'interprétation et d'appréciation, notamment dans les domaines de la prévention de la guerre et de la protection des minorités.

Il ne faut pas s'étonner de ce que, en raison de l'importance du rôle joué quotidiennement par le Secrétariat Général, de l'ampleur et de la diversité de ses attributions, de la position stratégique qu'il occupe de plus en plus sur l'échiquier international, les postes de la haute direction aient été l'objet de convoitises de la part des Etats membres de la Société des Nations. D'ailleurs, on peut difficilement se faire une idée du rôle joué par les considérations politiques dans le problème que pose « la crise du Secrétariat », problème que la nécessité de faire des économies, le recrutement de fonctionnaires compétents et la distribution raisonnable parmi les nationaux des Etats membres de la Société des Nations, ne simplifient pas précisément.

Il y a lieu d'attacher une importance exceptionnelle au maintien intégral du caractère international du Secrétariat Général.

Ainsi, se développera une grande administration permanente étudiant les problèmes qui lui sont soumis et en préparant les solutions dans un esprit vraiment international et sera sauvegardé tout ce qui a été conquis au prix de tant d'efforts en matière de collaboration internationale organisée.

PREMIERE PARTIE

LES ORIGINES DU SECRETARIAT GENERAL HISTORIQUE

La raison qui a déterminé la création d'un Secrétariat Permanent s'explique par les expériences d'administration internationale que les Puissances Alliées et Associées firent pendant la dernière année de la guerre.

Sans doute il existait déjà bien avant 1914 des institutions internationales comportant des secrétariats permanents : l'Union Postale Universelle et l'Institut International d'Agriculture à Rome, offrent à cet égard un remarquable précédent. Mais les enseignements de la guerre furent autrement décisifs dans l'acheminement vers une organisation plus rationnelle de la communauté internationale.

Et si un fait doit être mis en avant au seuil de cette étude, c'est que de pareils enseignements ne furent pas perdus alors pour les hommes responsables de la politique britannique. Ils avaient eu ainsi pendant les hostilités une expérience croissante du travail d'institutions permanentes ou quasi-permanentes.

La pratique continuelle des affaires internationales

résultant de la conduite d'hostilités menées de concert avec les Alliés et portant sur des opérations militaires de la plus large envergure, leur avait fourni l'occasion unique d'étudier sur le vif la technique de la coopération internationale.

Les efforts rudimentaires d'organisation internationale qui avaient marqué les premières années de la guerre passèrent à un nouveau stade de développement en novembre 1917, quand le « Conseil Suprême » de la guerre, composé de deux hommes d'Etat des principales Puissances Alliées et Associées, flanqué d'experts des questions militaires et navales et d'un Secrétariat Permanent, commun à tous ses membres, fut enfin créé.

L'organisation de ce Secrétariat fut calquée sur celle du « Cabinet Anglais de la Guerre » (British War Cabinet), émanation directe du « Comité de Défense Impériale » (Comitee of Imperial Defense).

La tâche du « Conseil Suprême de la Guerre » se tint dans une sphère de haute politique.

Tous les grands problèmes à la fois politiques et militaires qui se posèrent si tragiquement dans les dernières périodes de la guerre furent examinés par les Membres du Conseil.

Les réunions de celui-ci furent fréquentes et le Secrétariat Permanent devait se révéler d'une importance extrême par les contacts qu'il entretenait avec le développement des situations et des événements dans tous les pays.

En plus du Conseil Suprême de la Guerre, il y eut d'autres organes communs aux Puissances Alliées et Associées.

Leur objectif visait des points plus particuliers de l'organisation de la guerre : citons parmi les plus im-

portants la « Commission Internationale de Ravitaillement », « le Conseil Interallié des Transports Maritimes ». Ce dernier Conseil fut institué dans les débuts de 1918 en vue d'accomplir une politique navale commune aux Alliés et en vue d'assurer entre eux une répartition rationnelle du tonnage pour le transport des troupes, des matières premières, et des ravitaillements, dans l'intérêt commun des Puissances Amies considéré comme un tout. Sir Arthur Salter a consacré un livre très documenté sur le « Conseil Interallié des Transports Maritimes ». Il a mis en relief les enseignements importants qui pouvaient être retirés de l'histoire de l'expérience d'un tel organisme dans l'intérêt de l'élaboration future d'institutions internationales. Les conclusions (1), de Sir Arthur Salter étaient présentes à l'esprit de tous les hommes politiques anglais à la fin de la guerre. Et le fait que des personnalités comme le Général Smuts, membre du « British War Cabinet », et comme Lord Robert Cecil, ministre du Blocus, aient été engagés pendant près de trois ans dans une politique de blocus, montre assez l'influence qu'ils ont été amenés à exercer l'un et l'autre, soit par leurs projets, soit par leurs interventions au cours de discussions décisives pour les caractères à conférer à un Secrétariat Permanent de la S. D. N.

C'est grâce à ces expériences et aux conceptions anglo-saxonnes que la S. D. N. apparaît comme une institution destinée non seulement à prévenir la guerre mais

(1) *Interallied shipping control an experiment in international administration*, by S. A. Salter, C. B., director of ship requisitioning, secretary to the allied maritime transport council and chairman of the allied maritime transport executive, pp. 257 et suivantes.

encore à promouvoir une coopération constructive à la fois dans le domaine politique et technique pour la plus grande satisfaction de « l'esprit international commun ».

C'est dans ce sens que l'on a pu dire que la conception du Secrétariat de la S.D.N. fut bien anglaise. La pratique du « Conseil Suprême de la Guerre », du « Conseil Interallié des Transports Maritimes » avait attiré l'attention des dirigeants anglais sur la grande utilité qu'offraient des Secrétariats permanents chargés d'exécuter les décisions d'Assemblées périodiques.

Les dispositions concernant l'établissement d'un Secrétariat apparaissent dans le projet de convention de Sir Robert Cecil du 20 janvier 1919. Elles furent reproduites sans grandes modifications dans le Projet Hurst Miller et elles restèrent inchangées en substance dans le texte final adopté le 28 avril 1919.

En fait, du 20 janvier au 28 avril 1919, date à laquelle le texte final relatif au Secrétariat devenait l'article du Pacte de la S. D. N., il n'y eut guère qu'un changement important à signaler.

Dans le projet de convention de Sir Robert Cecil (1) et dans le projet Cecil-Miller (3), le chef du Secrétariat portait la dénomination de « Chancelier ». Cette appellation fut abandonnée par la suite et celle de « Secrétaire Général », adoptée à sa place.

Nous n'insisterions pas sur ce détail de terminologie s'il n'était en réalité la traduction d'un fait plus important, à savoir le changement radical dans la conception du rôle du Secrétaire Général.

(2) D. H. Miller. *The drafting of the Covenant*, tome I, p. 57.

(3) D. H. Miller, *op. cit.*, tome II, p. 131.

L'intention primitive était de faire de M. Venizelos le premier Chancelier et de lui donner le pouvoir de provoquer, de sa propre initiative, les réunions du Conseil. Quand M. Venizelos refusa, il fut décidé de mettre un fonctionnaire à la place de celui que l'on aurait voulu un grand homme d'Etat. Le nom fut changé et les articles 11 et 15 du Pacte légèrement modifiés, afin de bien montrer que le Conseil ne pourrait être réellement convoqué que sur l'initiative d'un Etat membre de la Société.

On voulait originellement que le « Chancelier », à la tête du Secrétariat occupât dans le domaine international une position cardinale, qu'il fût l'incarnation même de la Société, ayant faculté de prendre des initiatives en face des grands problèmes politiques. On voulait faire de lui un personnage doté d'une grande autorité et exerçant comme corollaire l'influence politique la plus large, capable de prendre sur lui la responsabilité de décider les réunions du Conseil, peut-être même celles de l'Assemblée, susceptible de traiter d'égal à égal avec les membres du Conseil, pour tout dire une autorité internationale qui fût un facteur d'importance capitale dans l'établissement de l'utilité pratique et de l'autorité morale de la Société. Ses rapports avec le Secrétariat qu'il dirigerait seraient dans les grandes lignes ceux du « Chancelier de l'Echiquier » par exemple avec les auxiliaires du personnel permanent de la Trésorerie (Permanent Secretary to the Treasury) et le Secrétaire permanent financier (Permanent Financial Secretary).

On crut malheureusement que l'idée de faire supporter à un seul homme le poids écrasant d'une telle responsabilité était à déconseiller. La conception hardie

d'un chef du Secrétariat Permanent, homme politique, dut s'effacer devant celle plus modeste d'un Secrétaire Général, serviteur des deux maîtres, simple assistant du Conseil et de l'Assemblée. Ce rôle, en apparence effacé, n'empêche pas le Secrétaire Général d'exercer une puissance de fait que l'objet de cette thèse est précisément de mettre en relief. C'est la conception consacrée par l'article 6 du Pacte de la S. D. N.

Postérieurement au 28 avril 1919 l'institution du Secrétariat ne donna pas lieu à discussion à la Commission du Pacte ; par contre, le siège du Secrétariat Permanent de la S. D. N. restait à fixer. Deux villes entraient en compétition à ce titre : Bruxelles et Genève. Bruxelles, centre intellectuel important, symbole vivant de la justice à raison des souffrances du peuple belge pendant les hostilités, en communication facile avec le reste du monde, ralliait les suffrages de Paul Hymans et des représentants de la France et de la Tchécoslovaquie. Le Président Wilson se montra résolument hostile à ce choix et craignant que les souvenirs de la guerre n'enlèvent tout caractère d'impartialité aux discussions politiques, lui préféra Genève, quoique plus isolée, mais siège déjà de la Croix Rouge Internationale. Finalement sur les dix-neuf membres de la Commission, douze se prononcèrent au moment du vote pour Genève. A la séance plénière de la Conférence de la Paix, un Comité fut élu pour s'occuper de l'organisation du Secrétariat.

Ce Comité d'organisation, composé de neuf membres nommés par les Puissances qui devaient être représentées au Conseil, tint sa première séance le 5 mai 1919. Sur la proposition du Président Wilson, le premier Secrétaire Général de la S. D. N. fut désigné en la per-

sonne de Sir Eric Drummond. Le choix très heureux d'une si haute personnalité britannique devait donner une impulsion décisive à l'élaboration du Statut définitif du Secrétariat. Cette nomination n'était que provisoire ; en effet, le Premier Secrétaire étant désigné dans l'annexe du Pacte, sa nomination ne devenait définitive qu'après la ratification du Traité de Versailles, ratification qui intervint le 10 janvier 1920.

La raison de ce mode exceptionnel de nomination était que le Secrétaire Général fût déjà en fonctions lors de l'entrée en vigueur du Traité de Versailles.

Le premier soin du Comité d'organisation fut de donner un blanc seing au Secrétaire Général, de sorte que l'organisation du Secrétariat qui devait avoir des attributions si importantes dans les domaines politique, militaire, administratif, humanitaire et social, a été dans ses grandes lignes l'œuvre du Secrétaire Général lui-même.

La Commission du Pacte s'était, ainsi qu'on l'a vu plus haut, prononcée pour Genève comme siège de la S. D. N., mais dans cette période précaire d'organisation, il fallait, pour que le Secrétariat puisse s'y installer, attendre l'adhésion de la Suisse à la S. D. N.

En attendant, le gouvernement anglais offrit l'hospitalité au Secrétariat à Sunderland House, à Londres, où il débuta très modestement et fonctionna de juin 1919 jusqu'à son transfert à Genève en 1920.

En février 1936, il se transportait dans le grandiose et magnifique Palais de la Paix.

Il convient ici de montrer l'influence extrêmement personnelle que Sir Eric Drummond exerça sur la conception nouvelle du Secrétariat et qu'il fit triompher.

Deux théories étaient en présence à la Conférence de la Paix. La première voulait que le Secrétariat fût composé de délégations nationales des différents membres de la Société. Chaque délégation aurait été rétribuée par le Gouvernement du pays qu'elle représentait et eût été responsable seulement devant lui.

La pratique qui avait prévalu aux Conférences Internationales antérieures à la Grande Guerre aurait ainsi persisté, tandis que le Secrétaire Général aurait vu ses fonctions se limiter, non plus à celles d'un chef, mais à la coordination sur différents points particuliers des diverses services de délégations nationales accréditées auprès du Secrétariat et à la centralisation des fonctions administratives.

Les tenants d'une seconde théorie plus réaliste avaient en Sir Eric Drummond un brillant champion. Pour lui, le Secrétariat devait former aussi loin qu'il était possible de pousser pratiquement cette conception, un « Civil Service International », sur le modèle d'une grande administration anglaise dans lequel hommes et femmes de toutes nationalités pourraient s'unir pour préparer et présenter aux membres de la Société une base commune et objective de discussion. Il serait, de plus, chargé de l'exécution des décisions à prendre en commun. Dans cette conception, le Secrétaire serait non seulement le centre coordinateur des activités du Secrétariat, mais il aurait sous ses ordres des fonctionnaires internationaux responsables devant lui seul et non devant les gouvernements des pays dont ils sont les ressortissants, ces fonctionnaires seraient rétribués sur les fonds généraux de la Société.

Le vieux système, celui des délégations nationales, n'avait pas donné précisément jusque-là des résultats

bien encourageants et quand le Comité d'Organisation en vint à l'examen de ces deux thèses, Sir Eric Drummond intervint résolument pour que la seconde théorie, celle consacrant l'idée de « Civil Service International » fut adoptée.

Il se rendait compte que c'était précisément dans ce domaine qu'une lacune devait être comblée. Pour que la S. D. N. répondît aux vœux pour lesquels elle avait été fondée, il lui apparaissait d'une extrême importance qu'une organisation experte et impartiale existât qui pût, avant la discussion des délégués des différents Etats, préparer une base objective de discussion aux problèmes à examiner et indiquer les points sur lesquels il semblait que les gouvernements se trouvaient d'accord. On arrivait ainsi immédiatement aux discussions sur les divergences réelles existant entre les différents points de vue, et tous ceux qui ont quelque pratique des affaires internationales savent que rien n'est plus propre à accroître les chances d'atteindre un résultat positif.

Enfin, la confiance que le personnel du Secrétariat ne manquerait pas d'inspirer aux divers Etats par les garanties de haute impartialité entourant le recrutement de fonctionnaires responsables devant leur chef, faciliterait d'autant l'exécution des décisions du Conseil et de l'Assemblée.

Voilà sur quelles bases Sir Eric Drummond édifia toute son œuvre. Il procéda, et un tribut de reconnaissance doit lui être payé à la fois sur le terrain positif et négatif, d'une part pour avoir repoussé une conception périmée du travail des conférences internationales antérieures et d'autre part pour avoir réussi à bâtir, par une sage sélection d'hommes et une prévision exacte des

besoins pressants, un organisme doté d'une technique d'une valeur incalculable.

Nous ne pouvons nous empêcher de penser en même temps au rôle également de tout premier plan, joué par Albert Thomas dans l'organisation internationale du Travail et il n'est pas besoin de longs développements pour se rendre compte que chacun d'eux était manifestement bien à sa place.

Toute l'œuvre de Sir Eric Drummond fit l'objet de la part d'une autre personnalité anglaise, Lord Balfour, d'un rapport, rapport qui ne faisait qu'endosser l'opinion du Secrétaire Général lui-même et qui tendait à souligner le caractère libre et indépendant qu'il voulait conférer à l'Administration qu'il était chargé de diriger.

Le rapport Balfour (5), et le rapport de la Commission Noblemaire (6), sont les travaux de base fondamentaux auxquels il convient toujours de se référer si l'on veut avoir un point de départ solide pour montrer le développement international de l'organisme que nous étudions.

Le rapport Balfour, après un bref historique, appréciait en ces termes l'œuvre de Sir Eric Drummond : « Aux termes du Traité, il appartenait au Secrétaire Général de choisir le personnel, de même il appartenait au Conseil d'approuver ce choix. En procédant à ces nominations le Secrétaire Général a eu pour objectif en premier lieu de s'assurer le concours des hommes et des femmes les plus qualifiés pour remplir les fonctions qui leur étaient assignées, tout en tenant compte de la nécessité de choisir des personnes de nationalités différentes.

(5) J. O., S. D. N., juin 1920, p. 137.

(6) J. O., S. D. N., juin 1920, p. 139

Il était évident qu'aucune nation ou groupe de nations ne devait avoir le monopole de fournir le personnel requis par cette institution internationale. J'insiste sur le mot « International » car les Membres du Secrétariat une fois nommés ne sont plus au service de leur pays d'origine, mais deviennent temporairement et exclusivement des fonctionnaires internationaux. Leurs attributions ne sont pas nationales mais internationales. »

Pour renforcer ce caractère « international » Lord Balfour déclarait incompatible avec l'esprit général du Pacte toute marque de distinction ou de faveur conférée par les Etats à leurs ressortissants au sein du Secrétariat.

Abordant la question des traitements du personnel, il montrait ses difficultés considérables, notamment en raison du change et des variations de l'échelle du traitement des fonctionnaires dans les différents pays. Il terminait son rapport en proposant au Conseil un projet de résolutions qui furent adoptées par le Conseil le 19 mai 1920.

Résolution I. — Attendu qu'aux termes de l'article 6 du Pacte, les Secrétaires et le Personnel nécessaires sont nommés par le Secrétaire Général avec l'approbation du Conseil ; le Conseil approuve les nominations faites par le Secrétaire Général agissant en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés par le Comité d'organisation de la S. D. N.

Cette approbation est donnée pour un terme de cinq ans, à compter du jour de la nomination, si elle a eu lieu après l'entrée en vigueur du Pacte.

Résolution II. — Les appointements provisoirement fixés par le Secrétaire Général, sont approuvés par le

Conseil jusqu'à la confirmation du Budget par l'Assemblée.

Résolution III. — Le Secrétaire est autorisé à rester à Londres, où son siège provisoire est actuellement établi et la date du transfert au siège permanent sera fixée par le Conseil après que l'Assemblée aura pu délibérer à ce sujet.

Résolution IV. — Aucun membre du Secrétariat ne doit pendant la durée de ses fonctions accepter aucune distinction honorifique ou décoration sauf pour services rendus avant sa nomination.

L'Assemblée adoptait de son côté la résolution suivante, le 17 décembre 1920 :

1° Tous les membres du Secrétariat et du B. I. T. nommés par le Secrétaire Général ou par le Directeur du B. I. T., pour une durée de cinq années ou davantage, auront en cas de renvoi le droit de faire appel au Conseil ou au Conseil d'Administration du B. I. T., suivant le cas ;

2° Une liste des membres du Secrétariat et du B. I. T. indiquant leur nationalité respective, leurs traitements et leurs indemnités par classes, sera publiée une fois par an ; les deux premières éditions comprendront un exposé des services déjà rendus par certains fonctionnaires supérieurs, enfin un autre compte rendu sera annexé au budget annuel ; il indiquera la nationalité, le traitement et les indemnités de chaque membre du Secrétariat et comprendra un tableau indiquant les indemnités de déplacement allouées à chaque classe ;

3° Les renseignements concernant les postes à remplir dans le Secrétariat et dans le B. I. T. doivent recevoir la plus grande publicité possible, mais, dans la désignation aux divers emplois, on tiendra compte de la

compétence, tout en ne perdant pas de vue le caractère international de la Société.

Soucieuse, en outre, de doter le nouvel organisme international d'une structure administrative aussi homogène que possible, à sa première session, l'Assemblée, dans la même séance du 17 décembre 1920, décida d'instituer une Commission d'experts chargée de faire une enquête sur l'organisation du Secrétariat, les méthodes de travail, l'efficacité, le nombre, les traitements, les indemnités et en général sur tout élément pouvant permettre à l'Assemblée de juger en pleine connaissance de cause. Le Président de cette Commission fut M. Noblemaire, et le rapporteur, M. Johnston, de la Trésorerie britannique.

Cette enquête qui constitue avec le rapport Balfour les bases de l'organisation du Secrétariat pendant les premières années de son fonctionnement, avait le grand mérite de dégager les grandes lignes de l'institution.

L'Assemblée fit sien le rapport de la Commission d'experts dans la résolution suivante adoptée le 1^{er} octobre 1921 (8) :

« L'Assemblée prenant acte du rapport de la quatrième Commission, en approuve les conclusions et exprime sa reconnaissance à M. Noblemaire et à ses collègues de la Commission d'experts, pour l'œuvre considérable et particulièrement utile qu'ils ont accomplie. »

La Commission se félicitait de la façon dont le Secrétaire Général avait compris sa tâche. Mais elle paraissait peu favorable à l'idée qu'il ait cherché à étendre ses attributions.

(7) J. O., S. D. N., Supplément spécial, janvier 1921, p. 24.

(8) J. O., S. D. N., Supplément spécial, n° 6, octobre 1921, p. 27.

Elle justifiait les traitements élevés du Secrétariat par les difficultés inhérentes à une période d'organisation. D'ailleurs, elle proposait de faire varier ces traitements d'après le coût de la vie. Elle voulait offrir aux fonctionnaires du Secrétariat des perspectives normales d'avancement et, selon ses propres termes, était désireuse « de donner au personnel du Secrétariat autant que possible et sans plus attendre des engagements à terme défini, pour une longue période comportant une retraite sur le modèle des administrations gouvernementales et d'opérer le recrutement dans la mesure du possible par voie de concours. »

DEUXIEME PARTIE

L'ORGANISATION GENERALE DU SECRETARIAT

Chapitre premier

Caractères généraux de l'organisation du Secrétariat

La mention de l'existence du Secrétariat est faite dans l'article 2 du Pacte qui détermine les rouages essentiels de la S. D. N.

Art. 2. — « L'action de la Société telle qu'elle est définie dans le présent Pacte s'exerce par une Assemblée et par un Conseil, assistés d'un Secrétariat permanent. »

Ce texte ne place pas rigoureusement le Secrétariat sur le même plan que celui de l'Assemblée et du Conseil. Il fait de lui le serviteur né de ces derniers organes en lui conférant par rapport à eux une position subordonnée. Il marque ainsi, en le prenant à la lettre, le caractère technique du Secrétariat, et prétend lui faire jouer le rôle d'un simple « assistant », d'un simple collaborateur du Conseil ou de l'Assemblée.

D'ailleurs, cette position subordonnée respecte en tout point l'existence propre du Secrétariat. Pour lever le moindre doute à ce sujet, il n'est que d'aborder le trait le plus saillant de l'organisation du Secrétariat, son caractère permanent.

Le qualificatif « permanent » qui se trouve dans l'article 2, est encore repris par l'article 6, alinéa 1^{er}. Le Secrétariat permanent est établi au siège de la Société.

Il apparaît ainsi en pleine opposition avec l'Assemblée et le Conseil qui, eux, ne se réunissent que périodiquement. Cette périodicité marque déjà un progrès décisif sur la pratique antérieure des Conférences diplomatiques internationales intermittentes ; mais, certains esprits clairvoyants voulaient achever cette évolution en rendant sinon l'Assemblée, du moins le Conseil permanent. En l'état actuel des choses, l'Assemblée ne se réunit pratiquement qu'une fois par an et le Conseil tient en principe trois sessions chaque année, sans oublier les Assemblées extraordinaires et les sessions extraordinaires du Conseil, le cas échéant.

Le Secrétariat est, au contraire, permanent et l'article 6 prend bien soin de nous dire que son siège est à Genève, depuis le mois de février 1936 au Palais de la Paix, ce qui vient confirmer, en dépit de sa position subordonnée par rapport au Conseil et à l'Assemblée, son caractère d'organe ayant son existence propre. Il n'est pas le Secrétariat du Conseil ou de l'Assemblée, il existe en dehors des sessions du Conseil ou de l'Assemblée ; il est le Secrétariat Général Permanent de la S. D. N.

A bon droit les rédacteurs du Pacte se sont abstenus de préciser avec un minutieux détail l'organisation du Secrétariat. Que l'on ne cherche pas une conception trop

rigide ou trop achevée dans l'article 6 consacré au Secrétariat.

Art. 6. — « Le Secrétariat Permanent est établi au siège de la Société, il comprend un Secrétaire Général, ainsi que les secrétaires et le personnel nécessaire.

Le premier Secrétaire général est désigné dans l'annexe. Par la suite, le Secrétaire général sera nommé par le Conseil avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée.

Les secrétaires et le personnel du Secrétariat sont nommés par le Secrétaire général avec l'approbation du Conseil.

Le Secrétaire général de la Société est de droit Secrétaire général de l'Assemblée et du Conseil.

Les dépenses de la Société seront supportées par les Membres de la Société, dans la proportion décidée par l'Assemblée. »

Rien qui ne soit plus souple, plus élastique, plus plastique que ce texte et qui permette mieux une adaptation aux éventualités et aux opportunités politiques, ainsi qu'un développement institutionnel du Secrétariat permanent de Genève.

Existence propre, permanence, souplesse, tels sont les caractères du Secrétariat, qui apparaissent à la simple lecture des articles 2 et 6 du Pacte.

D'autre part, dans la conception anglaise qui a triomphé, nous trouvons une transposition dans le Secrétariat des grands principes directeurs d'une grande administration publique anglaise avec sa hiérarchie et son autonomie. Nous y remarquons notamment en ce qui concerne les rapports du Secrétaire général et de son personnel une similitude frappante avec les rapports du Chef et du Personnel subalterne du « Civil Ser-

vice » si bien défini par Lawrence Lowell dans son livre sur « le Gouvernement de l'Angleterre » (9).

« La fonction du chef politique consiste à mettre l'administration d'accord avec l'opinion générale de la Nation et surtout avec le Parlement. Il doit la tenir en harmonie avec les vues de la majorité de la Chambre des Communes et la protéger contre les dangers d'une décision irréfléchie de la Chambre. Il est aussi un critique chargé d'extirper les vieux abus, de corriger les tendances à la bureaucratie et à la routine, et d'empêcher le Département de somnoler et de tomber dans l'ornière. Comme il est le chef, il lui incombe après avoir pesé l'avis des professionnels, d'arrêter les lignes générales de la politique à suivre. Quant aux fonctionnaires permanents, leur rôle consiste à donner leur avis sur les questions qui surgissent afin de permettre à leur chef de conclure prudemment, et de l'empêcher de commettre des erreurs. Lorsqu'il a pris une décision, c'est à eux de l'exécuter, ils doivent entretenir l'activité du Département en veillant à l'accomplissement des formalités. Bref, le chef indique la politique générale, tandis que ses subordonnés lui assurent le concours de leurs conseils et soignent les détails. »

Tout repose, en définitive, dans une organisation fortement hiérarchisée et autonome sur la tête, ici sur le Secrétaire Général. Et cela est si vrai que lorsque nous aborderons le chapitre troisième de cette étude, consacré aux attributions du Secrétariat, nous verrons que les articles du Pacte qui s'y réfèrent se présentent à peu près comme ceci : « Le Secrétaire général fera cela..., il convoquera le Conseil sur la demande d'un Gouver-

(9) Lawrence Lowell. *Le Gouvernement de l'Angleterre*, édition française, tome I, p. 220.

nement..., etc. » Il est toujours question des attributions du Secrétaire général. Ce n'est pas lui qui agit la plupart du temps, mais ses collaborateurs. Il n'en résulte pas moins que c'est sous sa haute direction et sous son entière responsabilité qu'ils agissent.

Chapitre II

Le Secrétaire général

Ainsi que nous l'avons vu en conclusion du précédent développement, c'est une fiction de personnaliser le Secrétariat. Il s'incarne dans une personne réelle qui est celle du Secrétaire général.

Il est placé à la tête du Secrétariat, organe technique de la Société. De son caractère technique il résulte déjà que le Secrétariat doit être en relation étroite avec les deux organes délibérants de la Société. En préparant et en facilitant les travaux de la Société, le Secrétariat rend de grands services au Conseil et à l'Assemblée. Le Conseil, à cause de ses sessions de très courte durée, n'a bien souvent pas le temps d'approfondir toutes les questions inscrites à son ordre du jour, il se borne quelquefois à adopter les solutions préconisées par le Secrétariat. Cette vérité a trouvé sa consécration dans l'alinéa 4 de l'article 6, qui stipule que le Secrétaire général de la S. D. N. est de droit le Secrétaire général de l'Assemblée et du Conseil.

Dans un tel état de choses, il est naturel que la nomination du Secrétaire général ne puisse échapper à l'influence du Conseil et de l'Assemblée. Art. 6, alinéa 2. « Le Premier Secrétaire général est désigné dans l'An-

nexe. Par la suite, le Secrétaire général sera nommé par le Conseil avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée. »

Le Pacte saisissant le postulat que le Conseil et l'Assemblée doivent avoir un droit de regard sur le chef du Secrétariat y a pourtant apporté une exception en ce qui concerne le premier Secrétaire général, le très honorable Sir Eric Drummond, désigné à l'Annexe du Pacte.

On sait que c'est la délégation britannique qui a suggéré cette désignation dans l'annexe du Pacte. La raison de cette façon de procéder résidait dans la nécessité de pourvoir la S. D. N. de son Secrétaire au moment de sa formation. Comme des trois organes, le Secrétariat devait le premier entrer en fonction, la nomination du premier Secrétaire général devait forcément être indépendante des volontés du Conseil et de l'Assemblée. Ce fut sur la proposition du Président Wilson que Sir Eric Drummond fut désigné comme premier Secrétaire général. Il devenait ainsi qu'on le qualifiait, en le couvrant d'éloges au moment de sa démission « un article du Pacte ».

Nommé par le Pacte, le premier Secrétaire général était inamovible. Sa situation juridique était telle qu'il ne pouvait se désister de sa fonction que volontairement. Si son travail n'avait pas donné satisfaction au Conseil ou à l'Assemblée, ou même s'il avait commis des fautes, on n'aurait pu le destituer que selon la procédure de l'amendement prévue à l'article 26 du Pacte, procédure dont on n'ignore pas les difficultés pratiques d'application. Ce système, qui ne comportait aucune assignation de terme pour la durée des fonctions du Secrétaire général, a eu le très grand avantage de faire

en sorte que, jusqu'à la démission de Sir Eric Drummond, produisant effet à partir du 1^{er} juillet 1933, ce poste capital, restât le plus longtemps possible soustrait aux intrigues et conservât les caractères que la grande personnalité de son premier titulaire n'a pas manqué de lui imprimer.

Telle fut la portée de la réserve inscrite dans l'art. 6, alinéa 2, en ce qui concerne la nomination du premier Secrétaire général.

A l'avenir, le Secrétaire général doit être nommé par le Conseil, avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée.

Ce mode de nomination a ceci de remarquable qu'il prévoit une approbation à la simple majorité d'une décision du Conseil : c'est une exception apportée dans le Pacte au principe de l'unanimité dans la S. D. N. de l'article 5, alinéa 3 « sauf disposition expresse du présent Pacte, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres représentés à la réunion. »

C'est avec l'article 4, alinéa 2, prévoyant l'approbation à la majorité simple d'une décision du Conseil concernant la modification des règles relatives à la composition dudit Conseil (désignation de nouveaux membres permanents ou augmentation du nombre des sièges non permanents), le deuxième cas où le Pacte prévoit l'approbation par l'Assemblée, agissant à la simple majorité, d'une décision du Conseil. Mais alors, de l'exception importante qu'une simple majorité suffit à l'Assemblée, semble résulter l'argument « a contrario » d'après lequel l'unanimité doit être requise au Conseil. Un autre argument en ce sens peut être tiré de la première exception citée (l'article 4, alinéa 2, du Pacte).

Si le texte primitif avait été maintenu tel qu'il était à la deuxième séance de la Commission du Pacte, disant simplement que le Secrétaire général sera choisi « par l'Assemblée des délégués sur la proposition du Conseil exécutif », on aurait pu y faire rentrer la nomination du Secrétaire général parmi ces décisions concernant des personnes qui sont actuellement considérées par l'article 9 du règlement intérieur du Conseil comme étant des décisions de procédure et pouvant être prises à la simple majorité du Conseil.

Il est donc impossible juridiquement de se prévaloir de l'article 9 du Règlement intérieur du Conseil, mais nous n'hésitons pas à soutenir la nécessité pratique extrême qu'il y aurait à se contenter également ici d'une simple majorité au Conseil. Nous aurions ainsi surtout depuis l'élargissement de ce dernier un système comparable à celui en vigueur pour l'élection des juges à la C. P. J. I., d'après l'alinéa 1^{er} de l'article 10 du statut de la Cour : « Sont élus ceux qui ont réuni la majorité absolue des voix dans l'Assemblée et dans le Conseil. »

Le Conseil ayant désigné à l'unanimité le 17 octobre 1932, date à laquelle d'importantes résolutions furent prises à Genève concernant l'organisation du Secrétariat, M. Joseph Avenol pour succéder à Sir Eric Drummond quand ce dernier résignerait ses fonctions, l'Assemblée ratifia ce choix dès le 9 décembre 1932 (10).

A cette occasion, Paul Hymans, alors Président de l'Assemblée extraordinaire, fit observer que c'était la première fois que les dispositions de l'article 6, alinéa 2, jouaient, et que M. Avenol réunissait de plus la quasi-unanimité de l'Assemblée.

(10) J. O., S. D. N., janvier 1933, p. 171.

M. Joseph Avenol, est né le 8 juin 1879, à Melle (Deux-Sèvres), Inspecteur, puis Inspecteur général des Finances, il fut représentant financier du Gouvernement français de 1916 à 1923, et fit partie en 1919 du « Conseil suprême économique », expert et délégué aux Conférences de Londres, San Remo, Spa, Boulogne, Bruxelles, Gênes, il a été membre du Comité financier de la S. D. N. de 1920 à 1923 ; en cette qualité, il s'occupa plus particulièrement de la restauration financière de l'Autriche.

Depuis janvier 1923, Secrétaire général adjoint de la S. D. N., chargé de la Haute Direction des organisations techniques, il a rempli de nombreuses missions en Orient et au Canada.

M. Avenol prit le 1^{er} juillet 1933 la succession effective de Sir Eric Drummond, qui avait offert sa démission le 23 janvier 1932, démission que le Conseil avait acceptée le 27 septembre 1932.

Les Membres du Conseil avaient certainement présente à la mémoire la déclaration que le Secrétaire général avait faite devant l'Assemblée le 9 décembre 1932 après son élection ; elle équivalait à la déclaration formelle prévue par l'article 2 du statut du Personnel élaboré par l'Assemblée dans sa résolution du 17 octobre 1932 : « Je prends l'engagement solennel d'exécuter en toute loyauté, discrétion et conscience, les fonctions qui m'ont été confiées en qualité de Secrétaire général de la S. D. N., de m'acquitter de mes fonctions et de régler ma conduite en ayant constamment en vue les intérêts de la Société, et de ne demander ni recevoir d'instructions d'aucun gouvernement ou autre autorité extérieure à la S. D. N. »

Toutefois, profitant de l'occasion qui lui était offerte

par la prestation de serment de ses collaborateurs, le Secrétaire Général désira faire lui aussi la déclaration prévue devant le Conseil.

Toujours dans la résolution du 17 octobre 1932, l'Assemblée a fixé la durée du mandat du Secrétaire Général à dix ans, avec une possibilité de renouvellement de trois ans.

La situation qui est prévue dans le Pacte est très certainement objective et est modifiable dans l'intérêt public international.

Le traitement qu'il reçoit a été établi sur la base du traitement accordé à un ambassadeur britannique. Il est fixé dans le budget de 1936 à 90.000 francs suisses. De plus, 50.000 francs-or sont alloués au Secrétaire Général au titre des frais de représentation. La place élevée occupée par le Secrétaire Général et le rôle capital qu'il joue dans la politique internationale justifient au plus haut point le critère employé pour déterminer ses émoluments.

Chapitre III

Le Personnel du Secrétariat

Le statut du personnel et les garanties juridiques des Fonctionnaires du Secrétariat

Il n'est pas douteux que l'institution du Secrétariat de la S. D. N. ait contribué d'une façon décisive à mettre en lumière la notion de « fonctionnaire international », notion antérieure au Pacte quant à son existence et plus extensive quant à son domaine d'application. Mlle Suzanne Basdevant a donné une étude

d'ensemble de cette catégorie juridique bien définie dans sa thèse si intéressante sur les « Fonctionnaires internationaux » qu'elle définit ainsi : « Est fonctionnaire international tout individu chargé par les représentants de plusieurs Etats ou par un organisme agissant en leur nom, à la suite d'un accord interétatique et sous les contrôle des uns ou de l'autre, d'exercer, en étant soumis à des règles juridiques spéciales, d'une façon continue et exclusive, des fonctions dans l'intérêt de l'ensemble des Etats en question. »

Avec le Secrétariat se trouve constitué actuellement un véritable corps administratif international comprenant près de sept cents personnes rentrant dans la catégorie plus large des « fonctionnaires internationaux ».

D'après l'article premier du Statut du personnel du Secrétariat : « Les fonctionnaires du Secrétariat de la S. D. N. sont exclusivement des fonctionnaires internationaux ayant des attributions non pas nationales, mais internationales. En acceptant leur nomination, ils s'engagent à s'acquitter de leurs fonctions et à régler leur conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de la S. D. N. Ils sont soumis à l'autorité du Secrétaire Général et sont responsables, dans l'accomplissement de leurs fonctions, devant celui-ci. Ils ne peuvent ni demander ni recevoir des instructions d'aucun gouvernement ou autre autorité extérieure au Secrétariat de la S. D. N. »

Le statut actuel du personnel du Secrétariat est très important. Tant par sa forme beaucoup plus évoluée et plus parfaite que par sa création plus récente, il tend à devenir le droit commun du statut des « Fonctionnaires internationaux ». En effet, la nécessité de doter le

personnel du Secrétariat de règles objectives en vue de lui assurer la stabilité a préoccupé de bonne heure l'Assemblée. Sur l'initiative de la délégation française un rapport fut présenté par M. Noblemaire à la IV^e Commission de l'Assemblée ; à la suite de ce rapport un statut provisoire fut établi par le Secrétaire général puis modifié pour faire l'objet d'un statut définitif entrant en vigueur le 1^{er} janvier 1922. Lors des discussions intervenues en 1930 et en 1932 de nombreux articles furent amendés pour les mettre en harmonie avec les conclusions de la Commission des Treize, et de la IV^e Commission de l'Assemblée. La dernière édition du statut publié par les soins du Secrétariat est de mars 1933.

Quelle est la nature juridique de la relation entre le fonctionnaire international et le Secrétariat de la S. D. N. ?

Cette question n'est qu'en apparence théorique. De la réponse qui y est faite, dépend la solution de problèmes pratiques délicats tels que ceux de savoir si le fonctionnaire international peut se voir privé de fonctions, s'il peut voir son traitement réduit ou encore si un nouveau système d'incompatibilités peut lui être imposé.

Il semblerait que l'on devrait se référer pour résoudre toutes ces questions aux « principes généraux de droits reconnus par les nations civilisées », en ce qui concerne la conception de la fonction publique.

Un point indiscutable apparaît en appliquant cette méthode : la fonction publique existe pour répondre à une finalité certaine : l'intérêt public international et elle est par suite modifiable selon les exigences de cet intérêt public international. C'est tout ce que la référence aux principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées peut nous apporter.

En effet, les Anglais considèrent que la nature juridique de la situation du fonctionnaire est contractuelle, ce qui paraît conférer à ce dernier de précieuses garanties.

On pourrait croire que les fonctionnaires sont ainsi bien protégés ; ce serait se tromper du tout au tout. Le Parlement britannique qui peut tout faire « si ce n'est d'un homme une femme », selon la formule des publicistes anglais, n'est guère embarrassé quand il s'agit de porter atteinte au traitement des fonctionnaires.

En France cette modification de traitement de fonctionnaire est juridiquement possible. Le fonctionnaire n'est pas partie à un contrat. Il est dans une situation dite légale ou réglementaire.

En ce qui concerne les fonctionnaires du Secrétariat, il est naturel que dans la période d'organisation primitive, ils aient été recrutés au début au moyen d'un contrat. Il y avait en plus une raison puissante en faveur de ce procédé : une raison d'analogie.

Nous avons insisté dans la première partie de cette thèse sur l'influence très nette des idées traditionnelles anglaises. Ici, nous avons, dans le procédé primitif des « contrats d'engagements » des traces très certaines de l'influence britannique dans la conception primitive sur la forme d'organisation du Secrétariat de la S. D. N.

Cette conception d'après laquelle les fonctionnaires sont liés au Secrétariat par un « contrat de louage de services », conformément à la tradition anglaise, l'emporta dans les débuts avec les tâtonnements inévitables à une telle institution. Elle s'est traduite dans l'article 13 du Statut qui stipule que les fonctionnaires engagés reçoivent une lettre de nomination portant la signature du Secrétaire général ou du Sous-Secrétaire général

chargé de l'Administration intérieure, autorisé par ce dernier ; l'accusé de réception de ces lettres constituent le « contrat d'engagement ».

La lettre de nomination spécifie entre autres conditions, la nature de l'engagement, la date d'entrée en fonctions, la durée de l'engagement.

Mais, dès 1925, dans une résolution du 8 juin, le Conseil de la S. D. N., à la suite d'un conflit survenu entre le Secrétaire général et un fonctionnaire révoqué (traditionnellement désigné par les initiales de son nom F. M.) renvoya l'examen de la nature de la situation juridique du fonctionnaire à un collège de trois juristes, déclarant qu'il se soumettait par avance aux conclusions adoptées par ce collège (11).

Le collège émit à l'unanimité l'opinion suivante : le lien entre le Secrétaire général et F. M. n'est pas constitué par un simple contrat de louage de services de droit privé, c'est un rapport d'emploi public. Les droits que les fonctionnaires tirent de leur engagement sont subordonnés aux exigences de l'intérêt public. Le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général pour le recrutement et le renvoi des fonctionnaires n'empêche pas que F. M. ait un véritable droit à une indemnité par suite de son renvoi (12).

Cet avis que le Conseil a fait sien (13) est fort éloigné de la pure doctrine contractuelle.

Ainsi apparaît peu à peu l'utilité d'arriver à une véritable situation normative qui assure des garanties non seulement à l'Administration (ici le Secrétariat), mais encore aux personnes qui administrent.

(11) J. O., S. D. N., juillet 1925, p. 858.

(12) J. O., S. D. N., octobre 1925, pp. 1141 et suivantes.

(13) J. O., S. D. N., octobre 1925, p. 1306.

On arrive avant 1931, à faire une distinction essentielle d'une part entre les normes destinées à l'organisation du service, et de l'autre, entre les normes destinées à garantir les droits économiques des fonctionnaires. Ces dernières pourront revêtir l'aspect contractuel et par suite il ne pourra être porté aucune atteinte aux traitements des fonctionnaires. Quant aux normes concernant l'organisation du service, ce sont des règles de droit objectif donc modifiables.

Mais ce n'était encore qu'une étape et la nécessité de donner encore de l'ampleur au point de vue normatif se fit sentir à mesure que l'organisme international prenait un développement plus considérable.

En 1931, pour ce qui est du recrutement des fonctionnaires, selon une résolution de l'Assemblée, une clause expresse se trouve insérée dans les nouveaux contrats, qui subordonne le contrat à toute décision que l'Assemblée jugerait bon de devoir prendre. Cela met ainsi définitivement un terme aux questions complexes et délicates qui avaient été soumises à un Comité de juristes au sujet des engagements antérieurs à cette date.

L'évolution s'est terminée depuis la publication en 1931 du Statut du Personnel par la reconnaissance aux fonctionnaires d'une situation qui découle du droit objectif et dont les normes sont édictées par des procédures semblables aux procédures du droit interne, transposées dans le cadre du droit international. D'où l'octroi au Secrétaire général, qui exerce en la matière, d'un véritable pouvoir réglementaire et même d'un certain pouvoir discrétionnaire pour les modifications éventuelles du Statut, avec cette réserve, cependant que ces modifications ne portent pas atteinte aux droits acquis des fonctionnaires.

Toutefois, pour concilier cette faculté nécessaire au bon fonctionnement de l'Assemblée avec les droits souverains de l'Assemblée, le Secrétaire général peut apporter des modifications au Statut, mais il est tenu de les communiquer à l'Assemblée. Celle-ci sera ainsi en mesure de demander sur les modifications apportées toutes les justifications utiles et s'il y a lieu de refuser son agrément.

En résumé, nous avons ici la mise en pratique de la situation légale et réglementaire, sauf le respect des droits acquis.

Cette réserve des droits acquis se trouve dans les articles 78 et 80 du Statut.

L'existence d'un Statut semble mettre les fonctionnaires à la merci de l'Administration. En droit administratif français les fonctionnaires ont eu de véritables garanties le jour où ils ont disposé du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat qui leur permet de faire tomber les mesures prises à leur endroit en violation des lois et règlements et même la faculté d'obtenir dans certains cas réparation du préjudice pécuniaire que ces mesures leur ont causé.

En ce qui concerne les garanties accordées aux fonctionnaires du Secrétariat, elles sont nombreuses, mais la plus précieuse est à coup sûr la dernière en date, la création d'un tribunal administratif.

Sans entrer dans le détail de toutes les voies de recours à eux ouvertes : le recours hiérarchique, la procédure suivie en 1925 dans le cas F. M., le système de consultation d'organes paritaires, nous voyons l'insuffisance de tous ces procédés quand il s'agit de dire le droit.

Malgré tout, les intérêts des fonctionnaires n'étaient pas garantis contre les abus de pouvoir par une juridiction qui puisse examiner les questions de droit.

Pour parer à cet inconvénient fut créé le 26 septembre 1927, le Tribunal administratif près la S. D. N., composé de trois juges et de trois suppléants, nommés par le Conseil (14). Le recours devant cette instance est ouvert aux fonctionnaires du Secrétariat et du B. I. T. et à leurs successeurs « mortis causa », seulement contre les actes devenus définitifs, c'est-à-dire après épuisement des autres moyens prévus par le Statut. La doctrine dite « du silence administratif » a trouvé ici son application comme conséquence de la condition d'après laquelle, pour que la requête soit recevable, il est nécessaire que la décision contestée soit définitive. Le silence gardé par l'Administration pendant soixante jours équivaut à une décision implicite de rejet et la partie intéressée est autorisée à se pourvoir de même que s'il s'agissait d'une décision définitive. Mais le délai pour former ce nouveau recours n'est pas, à la différence de ce qui se passe en droit administratif français, indéfini; il est, selon le droit commun en la matière de quatre-vingt-dix jours seulement. Le caractère exécutoire de la décision prise est aussi admis par le Statut (15); l'introduction d'un recours contentieux n'a pas pour effet de suspendre l'exécution de la décision contestée.

Si le Tribunal a ordonné l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée, et que cette annulation ou exécution soit impossible ou inop-

(14) J. O., S. D. N., novembre 1924, p. 1656.

(15) Statut et règlement du Tribunal administratif de la S. D. N. Document T. A. 4, mars 1928, p. 5.

portune, le Tribunal attribue à l'intéressé une indemnité pour le préjudice souffert.

Quelles seront les règles de droit utilisées par le Tribunal dans ses décisions ?

Il devra, en premier lieu, appliquer les normes contenues dans le Statut et dans les Règlements valables de l'Administration internationale ; à défaut de telles règles, les principes généraux du droit, et en dernier lieu statuer « *ex aequo et bono* ». De plus, le Tribunal statue à la majorité des voix ; ses jugements sont définitifs et sans appel.

En cas de contestation sur le point de savoir s'il est compétent, le Tribunal décide.

Le Tribunal administratif ne peut connaître statutairement que des différends intéressant le personnel de la S. D. N., c'est-à-dire le Secrétaire général, le B. I. T. et en matière de pensions le greffe de la C. P. J. I. Pour tout ce qui a trait au fonctionnement de la procédure, le Tribunal administratif a arrêté son règlement le 2 février 1928. Les décisions du Tribunal sont motivées ; elles ne sont susceptibles d'aucun recours. En conclusion, l'existence du Tribunal administratif montre que la S. D. N. a estimé qu'il y avait des manifestations de sa vie interne qui étaient proprement de droit administratif et que le recours hiérarchique que les fonctionnaires du Secrétariat pouvaient porter devant le Secrétaire général était insuffisant. Ils ne posséderaient de véritables garanties juridiques que dans la possibilité pour eux d'obtenir une révision juridictionnelle de l'acte administratif.

Nous traiterons très brièvement des droits et des obligations des fonctionnaires et pour éviter des redites nous aborderons l'important problème de la nationalité

du candidat fonctionnaire sous le titre général « La Crise du Secrétariat » qui prendra place dans la troisième partie, une fois que nous aurons montré l'importance politique du Secrétariat.

La première des obligations des fonctionnaires consiste à accomplir les fonctions de leur charge à l'exclusion de toute autre. Au premier rang de ces fonctions est, ainsi que dans toute administration hiérarchisée, l'obéissance aux instructions du Secrétaire général, seul chef responsable devant le Conseil et l'Assemblée.

En vue de s'assurer que le fonctionnaire se consacre bien exclusivement aux devoirs de sa charge, l'article 4 du Statut énonce les principes suivants : « Les fonctionnaires ne peuvent accepter ou remplir aucun mandat, fonction ou emploi, qui, de l'avis du Secrétaire général, est incompatible avec leur fonction au Secrétariat ; aucun membre du Secrétariat tant qu'il est en service ne pourra poser sa candidature à des fonctions d'ordre politique dans son pays. »

Le fonctionnaire du Secrétariat qui désire poser sa candidature à une fonction élective, doit donner sa démission, alors que le fonctionnaire du B. I. T. devra seulement demander sa mise en congé, suivie naturellement de démission en cas d'élection.

La résolution IV précitée adoptée par le Conseil le 19 mai 1920, à la suite du rapport Balfour, précise en outre qu'aucun membre du Secrétariat ne doit, pendant la durée de ses fonctions, accepter aucune distinction honorifique ou décoration, sauf pour services rendus avant sa nomination (art 1^{er}, parag. 2 du Statut). Le fonctionnaire est ensuite tenu d'une obligation de discrétion et de loyauté. Il fait une déclaration ouverte de loyalisme, lors de son entrée en fonctions. La for

mule adoptée dans la résolution du 17 octobre 1932 est devenu l'article 2 du Statut ; elle est la même avec les transpositions nécessaires, que celle que le Secrétaire général doit faire oralement, devant le Conseil et que nous avons citée dans le Chapitre II de la présente partie.

Citons encore l'article 5 du Statut, par. 1^{er} et 2 : « Les fonctionnaires sont tenus d'observer la plus grande discrétion sur toutes les questions officielles. Ils ne peuvent pendant la durée de leurs fonctions publier à titre personnel ou en collaboration, aucun livre, brochure, article, lettre, documents ou faire de conférences ou de discours sur l'activité de la S. D. N., de l'O. I. T., ou de la C. P. J. I., ou communiquer à quiconque un renseignement non public venu à leur connaissance du fait de leur situation au Secrétariat, sauf à titre officiel ou avec l'autorisation du Secrétaire général. »

Quant aux droits et avantages accordés en contrepartie, ils consistent d'abord en avantages d'ordre pécuniaire : un traitement et certains accessoires éventuels.

Sans insister sur le problème du traitement, disons qu'il doit être tenu compte dans sa fixation de nombreux éléments tels que le sentiment d'expatriation, les différences provenant du change et des échelles de traitements si diverses de pays à pays, enfin la nécessité d'attirer des compétences.

Le Statut prévoit des congés annuels et certains congés exceptionnels, des frais de voyage, à la suite de la résolution du 3 octobre 1930, approuvant, suivant l'opinion de la délégation française, le règlement établissant un système de pensions pour le personnel ; l'Assemblée chargeait le Secrétaire général de prendre tou-

tes les mesures nécessaires pour en assurer l'application à la date du 1^{er} janvier 1931.

Enfin, l'article 7, par. 6, du Pacte leur confère des privilèges et immunités diplomatiques. « Les Agents de la Société jouissent dans l'exercice de leurs fonctions de privilèges et immunités diplomatiques ».

Le problème de savoir ce qu'il faut entendre par « Agents de la Société » a fait l'objet d'importantes controverses doctrinales qu'il n'est pas dans notre dessein de reprendre. Disons seulement que l'Institut de Droit International a donné du terme « Agent » une définition extensive qui a trouvé son reflet dans le « *modus vivendi* » spécial intervenu en 1926 entre le Conseil Fédéral Suisse et le Secrétaire général et qui a été approuvé par le Conseil de la S. D. N. Il s'agit des « personnes qui, nommées par l'Assemblée, le Conseil, le Secrétaire général de la Société ou par ses délégués spécialement qualifiés, accomplissent pour le compte de la Société et sous son contrôle des fonctions de nature politique ou administrative ». Le « *modus vivendi* » protège les fonctionnaires du Secrétariat de la première catégorie ou « personnel exterritorial » qui va du Secrétaire général aux membres de section inclusivement.

Chapitre IV

Divisions administratives du Secrétariat et organisation intérieure

Le Secrétaire général a la direction d'ensemble du Secrétariat ; il nomme et révoque sous réserve de l'ap-

probation du Conseil, tous les fonctionnaires du Secrétariat (art. 6, par. 3, du Pacte) ; il a la direction générale des travaux de toutes les sections dans la mesure où ces travaux touchent à des questions de politique ou comportent des décisions de principe.

Il est secondé dans sa tâche par deux Secrétaires généraux adjoints et deux Sous-Secrétaires généraux. Les Secrétaires généraux adjoints remplacent le Secrétaire général en cas d'absence et se tiennent au courant de toutes les affaires du Secrétariat. Ils exercent en outre un contrôle général sur toutes les questions relatives aux organisations techniques, sous réserve que, s'il se pose dans ce domaine une question de principe, ils la soumettent au Secrétaire général. Ce système permet au Secrétaire général de prendre en mains la direction de la politique générale du Secrétariat et de contrôler l'œuvre accomplie par les directeurs, tout en leur laissant une large initiative dans l'Administration de leurs divers services.

Les deux Secrétaires généraux adjoints sont actuellement M. P. de Adzcarate (Espagne) et M. Massimo Pilotti (Italie).

M. Adzcarate est à la tête des services de l'administration intérieure du Secrétariat, et M. Pilotti à la tête de la Section de la Coopération intellectuelle.

Les Sous-Secrétaires généraux, M. F.-P. Walters (Grande-Bretagne), et Rosenberg (U. R. S. S.), ont, en outre une mission de liaison politique ; ils peuvent être appelés à représenter le Secrétaire général à des réunions ou conférences et à remplir les fonctions de Présidents des Comités intérieurs lorsqu'il est nécessaire de confier ce rôle à un haut fonctionnaire.

Le Personnel du Secrétariat est réparti selon la na-

ture de ses fonctions en trois divisions : Secrétaire général, Secrétaires généraux adjoints, Sous-Secrétaires généraux, Conseiller juridique, Directeurs de Sections, etc., font partie de la première division. Le Conseiller juridique est assimilé au point de vue du traitement aux Sous-Secrétaires généraux. Le Secrétaire général a fait connaître au Conseil au mois de mai 1935, son intention d'offrir à la suite du départ de M. J.-A. Buero, le poste de conseiller juridique de la S. D. N. au docteur L.-A. Podesta Costa. Le 6 septembre 1935, le Conseil a définitivement approuvé ce choix.

Administrativement, le Secrétariat comprend les bureaux du Secrétaire général, des Secrétaires généraux adjoints, des Sous-Secrétaires généraux. Selon les nécessités, il s'est divisé empiriquement en un certain nombre de sections. Aujourd'hui, il y a quatorze sections principales qui sont :

1° Section Centrale, 2° Section des Minorités, 3° Section des Mandats, 4° Section du trafic de l'opium et des questions sociales, 5° Section du désarmement, 6° Section juridique, 7° Section d'information, 8° Section financière, 9° Section des relations économiques, 10° Section des communications et du transit, 11° Section d'hygiène, 12° Section des Bureaux internationaux et de la Coopération intellectuelle, 13° Section politique, 14° Trésorerie.

Entin, cette organisation générale est complétée par les services de l'Administration intérieure : personnel, documents, publications, services intérieurs, archives, bibliothèque, comptabilité, contrôle intérieur, etc...

TROISIEME PARTIE

LES ATTRIBUTIONS DU SECRETARIAT GENERAL DE LA SOCIETE DES NATIONS EVOLUTION. — INFLUENCE DU SECRETARIAT GENERAL

CHAPITRE PREMIER

LES TEXTES

Les principaux textes qui définissent juridiquement les attributions du Secrétariat général, en visant généralement son chef le Secrétaire général, sont le Pacte, complété par les Règlements intérieurs de l'Assemblée et du Conseil, le Règlement concernant la gestion des finances de la Société des Nations et la Partie XIII du Traité de Versailles.

A. — Les articles du Pacte

Attributions du Secrétariat concernant la préparation et l'exécution des travaux de la Société des Nations.

Article 2. — « L'action de la Société telle qu'elle est

définie dans le présent Pacte s'exerce par une Assemblée et par un Conseil assistés d'un Secrétariat permanent. »

Le Secrétariat général est l'auxiliaire du Conseil et de l'Assemblée : formule des plus vagues et des plus élastiques. Le Pacte énumère seulement les organes constitutifs de la S. D. N. en indiquant toutefois que le Secrétariat a pour mission générale d'aider le Conseil et l'Assemblée.

Article 6. — « 1° Le Secrétariat permanent est établi au siège de la Société. Il comprend un Secrétaire général, ainsi que les Secrétaires et le personnel nécessaires.

2° Le Premier Secrétaire général est désigné dans l'Annexe. Par la suite, le Secrétaire général sera nommé par le Conseil avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée.

3° Les Secrétaires et le personnel du Secrétariat sont nommés par le Secrétaire général avec l'approbation du Conseil.

4° Le Secrétaire général de la Société est de droit Secrétaire général de l'Assemblée et du Conseil.

5° Les dépenses de la Société seront supportées par les membres de la Société, dans la proportion décidée par l'Assemblée. »

Nous ne reviendrons pas sur le véritable pouvoir réglementaire exercé par le Secrétaire général examiné dans la partie consacrée à l'organisation administrative du Secrétariat.

Les fonctions administratives du Secrétariat sont par contre précisées dans l'alinéa 4 de l'article 6 : « Le Secrétaire général est de droit le Secrétaire général du Conseil et de l'Assemblée. » Pour préciser ses attributions il faudrait reproduire presque entièrement les Rè-

gements intérieurs de ces deux organes. Le Secrétaire général a un rôle très important en ce qui concerne les demandes de convocation du Conseil et de l'Assemblée, la procédure de l'inscription à l'ordre du jour et l'organisation générale des travaux de l'Assemblée et du Conseil.

I. — Demandes de convocation.

Art. 1^{er}, alin. 3, Règl. Ass. « Si un ou plusieurs membres de la Société estiment une réunion opportune, ils en informent le Secrétaire général, qui demande leur avis aux autres membres de la Société... »

Art. 3, alin. 1^{er}, Règl. Ass. « Les réunions de l'Assemblée auront lieu sur convocation du Président du Conseil par les soins du Secrétaire général. »

C'est également par l'intermédiaire du Secrétariat que les Membres de la Société adressent leurs demandes de convocation du Conseil (Règlement intérieur du Conseil, art. 1^{er} et art. 3).

II. — Mise à l'ordre du jour.

Art. 4, alin. 1^{er}, Règl. Ass. « L'ordre du jour est établi par le Secrétaire général de la Société avec l'approbation du Président du Conseil et communiqué en entier aux Membres au moins quatre mois avant la date de la première séance. »

Dans l'intervalle des sessions du Conseil, le Secrétaire général peut porter une question à l'ordre du jour de la session suivante et il partage à ce sujet un pouvoir d'appréciation avec le Président du Conseil aux termes de l'article 2, alin. 2, du Règlement intérieur du

Conseil : « Si, entre deux sessions du Conseil, un Membre de la Société demande qu'une question soit examinée à la prochaine session, le Secrétaire général la fera figurer à l'ordre du jour. Il en est de même de toute question qui sera parvenue à la connaissance du Conseil entre deux sessions et dont l'examen paraîtra désirable au Secrétaire général, d'accord avec le Président. »

Si l'inscription à l'ordre du jour est une procédure préparatoire, il va de soi que selon les circonstances la décision que prendra le Secrétaire général de faire examiner telle ou telle question par le Conseil peut revêtir une importance politique exceptionnelle.

III. — Organisation et préparation des travaux de l'Assemblée et du Conseil.

Art. 9. Règl. Ass. « 1° Le Secrétaire général est chargé de l'organisation du secrétariat de l'Assemblée, ainsi que des secrétariats des Commissions constituées par l'Assemblée.

2° Le Secrétaire général peut être assisté ou remplacé au cours des séances de l'Assemblée par un ou plusieurs délégués. Le Secrétaire général ou ses délégués peuvent à tout moment, sur l'invitation du Président, soumettre à l'Assemblée des rapports sur toute question que l'Assemblée est en train d'examiner. Ils peuvent être invités par le Président à faire des communications verbales au sujet de toute question à l'examen. »

De même, le Secrétaire général ou ses délégués peuvent faire aux Commissions de l'Assemblée tous les rapports et toutes les communications verbales qu'ils jugeront utiles (art. 14, alin. 8, Règl. Ass.).

C'est au Secrétaire général que sont adressés les noms des représentants de chaque membre à l'Assemblée et à lui que sont remises leurs lettres de créance (Règl. Ass., art. 5, alin. 1^{er} et 2).

Art. 10, Règl. Ass. « Le Secrétariat est chargé notamment de recevoir, imprimer, communiquer et traduire les documents, rapports ou résolutions, de traduire les discours faits au cours des séances, de rédiger, imprimer et communiquer les procès-verbaux des réunions, de conserver les procès-verbaux de l'Assemblée dans les archives de la Société, de publier les rapports des séances et, en général, d'assurer toutes les tâches que l'Assemblée juge bon de lui confier. »

Art. 4, alin. 2, Règl. Ass. « L'ordre du jour de chaque session annuelle comporte :

a) Un rapport sur l'œuvre du Conseil accomplie depuis la dernière session de l'Assemblée, sur le travail du Secrétariat et sur les mesures prises pour exécuter les décisions de l'Assemblée ;

b) »

Avant 1922, le règlement intérieur primitif de l'Assemblée prévoyait deux rapports distincts : un sur l'œuvre du Conseil depuis la dernière session de l'Assemblée et un second rapport du Secrétaire général sur l'activité du Secrétariat et les mesures prises pour exécuter les décisions de l'Assemblée.

Ce changement montre le lien intime qui existe entre l'activité du Secrétariat et l'ensemble de l'activité de l'institution internationale.

La tâche du Secrétariat consiste à préparer et à appliquer les décisions du Conseil et de l'Assemblée et des autres organismes de la Société. En 1922, il n'a pas été jugé opportun que le Secrétaire général présente sur

l'activité du Secrétariat un rapport séparé en raison du lien intime qui existe entre le Secrétariat et toute l'activité de la S. D. N.

Le Secrétaire général présente au Conseil au début de chaque session un rapport écrit sur la suite qui a été donnée aux résolutions prises par lui, sur l'état des questions soumises au Conseil ainsi que sur les questions dont il aurait été saisi directement depuis la dernière session (art. 3, Règl. Cons.).

C'est le Secrétaire général qui rédige le procès-verbal des réunions du Conseil (art. 7, Règl. Cons.).

Art. 10, alin. 1^{er}, Règl. Cons. « Les experts et les fonctionnaires de la Société peuvent être admis aux séances pour donner des renseignements et prêter leur concours. »

L'activité du Secrétariat rien qu'en ce qui concerne la préparation du travail du Conseil et de l'Assemblée est considérable. Il faut encore y ajouter le travail préparatoire de tous les organismes techniques rattachés à la S. D. N.

En plus de ces fonctions administratives, le Secrétariat a un rôle financier important prévu par le Règlement financier. La gestion financière de la Société incombe au département de la Trésorerie. Pour ne pas avoir à rapporter les nombreux articles du Règlement concernant la gestion des finances de la Société et privoyant le rôle du Secrétaire général, nous allons rappeler rapidement la procédure suivie en vue d'arriver au vote du budget.

Au mois d'avril de chaque année, le Secrétaire général prépare le projet de budget pour l'année suivante. Le budget est soumis à l'examen de la Commission de contrôle lors de sa session de mai. A la même session,

le Commissaire aux comptes présente à la Commission son rapport sur les comptes vérifiés de l'exercice précédent. Le Secrétaire général chargé de la direction administrative du Secrétariat est entendu par la Commission. Chaque article du budget, dans ses moindres détails est soumis à un examen minutieux, à la suite duquel la Commission prépare un rapport pour l'information des gouvernements.

La Commission n'a pas qualité pour modifier le budget, mais le Secrétaire général fait évidemment tout son possible pour se conformer à ses vues et faciliter son effort de compression des dépenses.

Le projet de budget, après avoir été communiqué à tous les membres de la Société, est déposé sur le bureau de l'Assemblée, lors de sa session annuelle ; elle le renvoie immédiatement, pour examen et rapport, à la IV^e Commission, dite Commission des Finances. Celle-ci entend les explications du Secrétaire général sur les prévisions adoptées par lui lors de la préparation du budget soumis par lui trois mois auparavant à la Commission de contrôle.

— Attributions du Secrétariat concernant le maintien de la Paix.

Le Pacte fait allusion au rôle du Secrétaire général dans ses articles 14 et 15.

Nous nous réservons de revenir sur l'article 14 et, en raison de son importance, nous en ferons l'objet d'une section spéciale consacrée à l'évolution du rôle politique du Secrétaire général du point de vue de la prévention de la guerre.

Article 15. — « 1^o S'il s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à la procédure

de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire prévu à l'article 13, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise le Secrétaire général qui prend toutes les mesures nécessaires en vue d'une enquête et d'un examen complets.

2° Dans le plus bref délai, les parties doivent lui communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate. »

Texte anglais : « 1. If there should arise between Members of the League any dispute likely to lead to a rupture, which is not submitted to arbitration or judicial settlement in accordance with Article 13, the Members of the League agree that they will submit the matter to the Council. Any party to the dispute may effect such submission by giving notice of the existence of the dispute to the Secretary General, who will **make** all necessary arrangements for a full investigation and consideration thereof.

2. For this purpose the parties to the dispute will communicate to the Secretary General, as promptly as possible, statements of this case with all the relevant facts and papers, and the Council may forthwith direct the publication thereof. »

Le Secrétaire général prend toutes les dispositions nécessaires en vue d'une enquête et de l'examen complet de tout différend susceptible d'entraîner une rupture en l'absence de procédure arbitrale ou judiciaire. Il a l'obligation d'agir dès qu'il en est avisé par l'une des parties.

En ce qui concerne cette dernière condition, la rédaction française du texte est amphibologique en ce

sens que les mots « il suffit que l'un d'eux » faisant suite aux termes « les Membres du Conseil » devraient grammaticalement signifier « il suffit que tout membre de la Société, partie ou non au différend », puisqu'aucune restriction n'affecte cet antécédent. Toutefois la rédaction anglaise « any party of the dispute » est plus précise et différencie plus nettement l'article 15 de l'article 11, en ce sens que seule une des parties au différend peut aviser le Secrétaire général.

— Rôle du Secrétaire général dans la phase préparatoire de la procédure prévue par l'article 15 :

Avisé par l'une des parties, il prend toutes les dispositions nécessaires en vue d'une enquête et d'un examen complet. Ainsi que le montre encore l'alinéa 2 de l'article 15, c'est par les soins du Secrétaire général que se trouve constitué le dossier de l'affaire.

Le Secrétaire général a été amené à préciser sa mission dans le cadre de l'article 15 à propos du conflit sino-japonais, à la réunion du Conseil du 30 janvier 1932, en ces termes : « ...Les attributions du Secrétaire général se bornent à prendre toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complet du différend ; il n'appartient pas au Secrétaire général de proposer les mesures nécessaires en vue de le régler. C'est au Conseil que ce devoir incombe en vertu du par. 3 de l'article 15, qui indique nettement que le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. Le Secrétaire général est seulement autorisé à recueillir des renseignements. »

On conçoit aisément que la diligence et l'habileté du Secrétaire général aient en vue du règlement futur du différend une importance capitale.

De plus, l'activité du Secrétariat dans le cadre de

l'article 15 se déploie en liaison avec celle du Conseil. Cette collaboration du Secrétaire général et du Conseil apparaît par exemple dans le conflit sino-japonais au sujet de la nomination d'une Commission susceptible de renseigner exactement le Secrétaire général et par lui le Conseil dans les propres déclarations du Secrétaire général à la séance du Conseil du 30 janvier 1932: « J'ai promis au Conseil de lui soumettre des propositions qui me permettraient avec son concours d'obtenir des renseignements sur place en ce qui concerne les événements récents survenus à Shanghai et dans le voisinage... La constitution d'une Commission de cette nature à laquelle je désirerais pouvoir inviter d'autres personnalités, permettrait d'obtenir sur place et sans délai des renseignements sur les événements en question. Je ne propose pas pour le moment d'autres mesures car il me paraît que celles que le Conseil a déjà prises sont suffisantes. »

La liaison entre l'activité du Secrétariat et celle déployée par le Conseil apparaît encore dans l'alinéa 2 de l'article 15. Ce dernier alinéa, après avoir spécifié que les parties doivent faire parvenir au Secrétaire général l'exposé de leur différend accompagné des pièces justificatives, ajoute que le Conseil peut en ordonner la publication immédiate. Ce qui prouve que la procédure préparatoire n'est pas absolument détachée de la procédure ultérieure. Le Conseil suit l'instruction pendant qu'elle se déroule et il peut intervenir, dès ce moment, puisqu'il a la faculté d'ordonner la publication des pièces ou de les garder secrètes, décision importante étant donné le prix que la Société attache à l'opinion.

— Enregistrement des traités et des engagements internationaux.

Article 18. — « Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'être enregistré. »

Texte anglais : « Every treaty or international engagement entered into hereafter by any Member of the League shall be forthwith registered with the Secretariat and shall as soon as possible be published by it. No such treaty or international engagement shall be binding until so registered. »

La version anglaise ne correspond pas exactement au texte français. Le texte anglais fait un devoir à tout membre de la Société de veiller à ce que le traité ou l'engagement international soit enregistré, tandis que le texte français, moins explicite dit que le Secrétaire général est chargé d'enregistrer les actes internationaux.

A la question : qui doit faire enregistrer ? Il est évident qu'il faut répondre : tout Etat membre de la Société partie à l'acte international passé même avec un non-membre. Le Secrétaire général ne saurait agir d'office. Toutefois, M. Fauchille fait remarquer que le droit pour le Secrétaire général d'agir même d'office peut lui être reconnu en ce qui concerne les traités collectifs conclus sous les auspices de la S. D. N. et qui sont confiés à sa garde.

Le Secrétariat est investi de par l'article 18 d'une importante fonction administrative. Il assume l'enregistrement en vue d'assurer leur publicité de tous les actes internationaux. Le rôle du Secrétariat a été précisé dans un mémorandum du Secrétaire général en date

du 19 mai 1920, approuvé par le Conseil de la S. D. N. A cet effet le Secrétariat tient deux registres : Le registre d'inscription dans l'ordre chronologique fait mention de chaque acte international, des parties qui l'ont conclu, du titre, s'il y en a un, des dates des signatures, des ratifications, de la remise à l'enregistrement, et enfin du numéro sous lequel l'acte a été enregistré. Le second registre constitue l'état civil de tous les actes internationaux. Une page spéciale est réservée à chacun de ces actes dans laquelle on note tous les renseignements qui se rapportent à l'acte en question, non seulement les signatures et les ratifications des parties, mais aussi les adhésions subséquentes, dénonciations, etc...

Le Secrétaire général peut délivrer des extraits certifiés conformes de ce registre.

D'autre part, tout acte international est publié, aussitôt que possible, dans le recueil des traités de la S. D. N.

— Enfin, le dernier article du Pacte qui fasse mention du Secrétaire général est l'article 24.

Article 24. — « 1° Tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs seront, sous réserve de l'assentiment des parties, placés sous l'autorité de la Société. Tous autres bureaux internationaux et toutes commissions pour le règlement des affaires d'intérêt international qui seront créés ultérieurement seront placés sous l'autorité de la Société.

2° Pour toutes questions d'intérêt international réglées par des conventions générales, mais non soumises au contrôle de commissions ou de bureaux internationaux, le Secrétariat de la Société devra, si les parties le demandent et si le Conseil y consent, réunir et distri-

buer toutes informations utiles et prêter toute l'assistance nécessaire ou désirable.

3° Le Conseil peut décider de faire rentrer dans les dépenses du Secrétariat celles de tout bureau ou commission placé sous l'autorité de la Société. »

L'intention des rédacteurs du Pacte a été de concentrer sous l'autorité de la Société des Nations toute la vie administrative internationale par l'intermédiaire du Secrétariat. Les alinéas 2 et 3 de l'article 24 sont l'application logique du principe contenu dans l'alinéa 1 : le lien organique en vue de permettre à la Société de coordonner les activités des diverses institutions internationales est le Secrétariat, constituant un centre permanent de coopération internationale. Les relations entre la S. D. N. et les instituts et organismes constitués sous son « autorité » ont fait l'objet d'un rapport très important déterminant les principes généraux et les directives que le Secrétaire général doit observer pour leur application pratique rationnelle, rapport approuvé par le Conseil et l'Assemblée en 1928 et qui précise qu'il faut entendre par « autorité de la Société » l'exercice par elle d'une mission générale d'examen et de coordination des diverses manifestations de la vie internationale : « Dans cet ordre d'idées, la Société devra veiller à ce que l'organisation en question conserve toujours un caractère nettement international et accomplisse ses travaux avec l'efficacité nécessaire. En outre, il convient ici de rappeler la nécessité d'éviter les doubles emplois. A cette fin et sans préjudice des dispositions particulières dans ces cas spéciaux, on peut dire que l'autorité à exercer par la Société des Nations implique, d'une part, que les organes de la Société soient entièrement renseignés sur l'activité des institutions vi-

sées à l'article 24 du Pacte, d'autre part, en tenant compte des précédents déjà établis, qu'elle puisse faire appel à ces institutions quand, techniquement, leurs services sont d'intérêt pour l'œuvre générale de la Société, et, enfin, que les organes compétents de la Société soient à même, s'ils le jugent utile, de prendre toutes délibérations dans l'exercice de la mission d'examen général et de coordination ci-dessus mentionnée.

En pratique, il importerait notamment :

1° Que le Secrétaire général de la Société puisse recevoir les publications et documents officiels échangés entre ces institutions et les Etats participants, la nature et l'étendue des documents utiles devant être précisées par le Secrétaire général ;

2° Que le Secrétaire général ou son délégué puisse assister à titre consultatif à toutes les réunions de ces institutions ou organisées par elles ;

3° Que ces institutions donnent au Conseil ou à l'Assemblée ou aux organisations techniques de la Société, sur demande, tous avis qui seraient de leur compétence ;

4° Qu'un rapport annuel sur l'activité de chacune de ces institutions soit envoyé au Secrétaire général pour transmission au Conseil, aux membres de la Société et aux organisations techniques intéressées, afin de leur donner l'occasion de l'examiner à la lumière des principes énoncés ci-dessus. »

L'article 24 permet ainsi à la Société des Nations de centraliser, de diriger et de surveiller l'activité administrative nouvelle ou de favoriser l'activité administrative ancienne, de faire œuvre, en somme, d'unification dans le domaine international technique et administratif.

B. — Partie XIII du Traité de Versailles

— Le Secrétariat général de la S. D. N. et l'Organisation Internationale du Travail.

Si nous passons, après l'examen du Pacte, à la partie des Traités de Paix consacrée à l'Organisation Internationale du Travail, nous trouvons de nombreux articles dans la partie XIII du Traité de Versailles conférant au Secrétaire général des fonctions qui rentrent dans la compétence administrative normale du Secrétaire général.

C'est ainsi que l'article 398 fait du Secrétaire général le collaborateur du Bureau International du Travail pour toutes les questions à l'occasion desquelles son concours peut s'exercer, que les articles 405 (alinéas 4, 6 et 7), 406, 407, alinéa 2, se réfèrent au principe posé dans l'article 18 en ce qui concerne l'enregistrement de tout acte international par le Secrétariat : Recommandations ou projets de conventions de la Conférence du Travail devront être adressés au Secrétaire général. S'il s'agit d'une recommandation, les membres informeront le Secrétaire général des mesures prises ; s'il s'agit d'un projet de convention, chaque membre communiquera la ratification de la Convention par son Gouvernement, en prenant les mesures nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention.

L'article 399, alin. 2 et 3, aux termes duquel « tous autres frais du Bureau International du Travail, des sessions de la Conférence ou de celles du Conseil d'administration, seront remboursés au Directeur par le Secrétaire général de la S. D. N. sur le budget général de la Société.

Le Directeur sera responsable vis-à-vis du Secrétaire général de la S. D. N. pour l'emploi de tous fonds à lui versés, conformément aux stipulations du présent article », cadre bien avec les attributions financières du Secrétaire général en application de l'article 6, alinéa 5 du Pacte.

Le texte de l'article 399 est très important parce qu'il constitue le lien organique le plus fort entre l'O. I. T. et la S. D. N. L'Organisation Internationale du Travail ne constitue pas une institution autonome du point de vue financier et administratif. Le budget de l'O. I. T. est approuvé par la S. D. N. et ainsi directement toute l'activité de l'organisation se trouve contrôlée par la S. D. N.

M. Georges Scelle, après avoir montré les liens organiques entre le Secrétariat général de la S. D. N. et le Bureau International du Travail résultant de la compétence administrative normale du Secrétariat : — collaboration prévue par l'article 398, remboursement des dépenses de l'O. I. T. (art. 399), enregistrement des projets de conventions votés par la Conférence, — résume ainsi la position respective de ces deux organes : « En somme, le Secrétariat joue vis-à-vis de l'Organisation Internationale du Travail le rôle d'un Ministère des Finances et d'une Chancellerie (17). »

De son côté, le Secrétariat, dès qu'il se trouve en présence de problèmes internationaux revêtant un caractère social utilise la collaboration du Bureau International du Travail.

— Le rôle du Secrétaire général dans le système des sanctions prévu dans les articles 409 à 420 de la partie XIII du Traité de Versailles.

(17) Georges Scelle, *L'organisation internationale du travail et le B. I. T.*, 1930, p. 58.

Les articles 409 à 420 du Traité de Versailles organisent tout un système de sanctions contre les Etats qui n'appliqueraient pas une convention qu'ils ont ratifiée. Il faut distinguer selon qu'il s'agit d'une « réclamation » (art. 409) émanant d'une organisation professionnelle ouvrière et patronale ou d'une « plainte » émanant d'un Etat membre (art. 411).

Dans le premier cas, le Conseil d'administration transmet la réclamation au Gouvernement mis en cause en l'invitant à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

Si le Gouvernement ne fait pas de déclaration dans un délai raisonnable ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil, celui-ci a le droit de rendre publique la déclaration et, le cas échéant, la réponse (art. 410).

Le rôle du Secrétaire général apparaît dans le second cas lorsqu'il s'agit d'une « plainte » déposée par un membre contre un autre. L'article 412, dans la procédure grave et compliquée qui va alors s'engager, confère au Secrétaire général une fonction importante et qui n'est pas dépourvue d'un caractère politique : la constitution d'une Commission d'enquête chargée par le Conseil d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport à ce sujet.

Article 412. — « La Commission d'enquête sera constituée de la manière suivante :

Chacun des membres s'engage à désigner, dans les six mois qui suivront la date de mise en vigueur du présent Traité, trois personnes compétentes en matières industrielles, la première représentant les patrons, la deuxième représentant les travailleurs et la troisième indépendante des uns et des autres. L'ensemble de ces

personnes formera une liste sur laquelle seront choisis les membres de la Commission d'enquête.

Le Conseil d'administration aura le droit de vérifier les titres des dites personnes et de refuser, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les représentants présents, la nomination de celles dont les titres ne satisferaient pas aux prescriptions du présent article.

Sur la demande du Conseil d'administration, le Secrétaire général de la Société des Nations désignera respectivement trois personnes respectivement choisies dans chacune des trois catégories de la liste pour constituer la Commission d'enquête et désignera en outre l'une de ces trois personnes pour présider la dite Commission. Aucune des trois personnes ainsi désignées ne pourra relever d'un des membres directement intéressés à la plainte. »

Il est très remarquable que ce soit au Secrétaire général que le Conseil ait confié en vertu du Traité de Versailles la mission de choisir les membres de la Commission d'enquête et la délicate appréciation de désigner le Président parmi eux.

Les pouvoirs de la Commission d'enquête sont même sensiblement plus étendus que ceux qui ont été reconmissions d'enquête prévues par les conventions de La Haye de 1899 et de 1907. Après un examen très approfondi de la plainte, facilité par l'obligation pour tout Etat membre directement ou non intéressé à la plainte de mettre à la disposition de la Commission toute information qu'elle jugerait bon de lui demander (art. 413), la Commission rédige un rapport. Elle pourra formuler les recommandations qu'elle croira utiles et indiquer même, le cas échéant, des sanctions d'ordre économique

contre le Gouvernement mis en cause et dont l'application par les autres Gouvernements lui paraîtrait justifiée (art. 414).

Le Secrétaire général communique ses conclusions aux membres de l'Organisation Internationale du Travail.

Chacun d'eux doit lui faire connaître s'il accepte les recommandations de la Commission et, dans la négative, s'il désire soumettre le différend à la Cour Permanente de justice internationale.

Enfin, dans le cas où des sanctions économiques auraient été appliquées, l'article 420 permet au Secrétaire général de nommer une nouvelle Commission d'enquête en vue de faire cesser ces sanctions à l'encontre de l'Etat membre qui ferait preuve de bonne volonté.

Article 420. — « Le Gouvernement en faute peut, à tout moment, informer le Conseil d'Administration qu'il a pris les mesures nécessaires pour se conformer soit aux recommandations de la Commission d'enquête, soit à celles contenues dans la décision de la Cour permanente de justice internationale, et peut demander au Conseil de bien vouloir faire constituer par le Secrétaire général de la Société des Nations une Commission d'enquête chargée de vérifier ses dires.

Dans ce cas les stipulations des articles 412, 413, 414, 415, 417 et 418 s'appliqueront, et si le rapport de la Commission d'enquête ou la décision de la Cour permanente de justice internationale sont favorables au Gouvernement en faute, les autres Gouvernements devront aussitôt rapporter les mesures d'ordre économique qu'ils auront prises à l'encontre du dit Etat. »

CHAPITRE II

LA PRATIQUE

Le Secrétariat général de la Société des Nations a en vertu des textes précédemment examinés des attributions nettement délimitées. Le Secrétariat permanent n'aurait pas besoin de sections spécialisées et de tout le personnel dont il dispose s'il n'avait à remplir que les tâches que lui confère le Pacte. En réalité, c'est toute l'activité de la Société des Nations qui aboutit au Secrétariat général. Vu le nombre et la diversité croissants des problèmes dont la Société des Nations s'est chargée, chaque section spécialisée à l'intérieur du Secrétariat a développé ses attributions d'une façon remarquable.

Pour donner une idée d'un tel développement en même temps que du travail intensif qui s'effectue dans les diverses sections, conférant ainsi au Secrétariat général une puissance de fait que l'on imagine aisément, nous montrerons, à titre d'exemple, comment la Section juridique, la Section d'information et la Section des Minorités ont interprété d'une façon extrêmement large leur propre mandat.

I. — Section juridique

Les attributions de la Section juridique se répartissent en deux catégories. En premier lieu, elle donne des avis au Secrétaire général et aux diverses sections

du Secrétariat toutes les fois que des questions juridiques surgissent au cours de leurs travaux. En second lieu, elle remplit certaines fonctions dont, par suite de leur caractère juridique, elle assume l'entière ou la principale responsabilité.

A. — Avis donnés au Secrétaire général et aux autres sections du Secrétariat.

Le Secrétaire général consulte la Section juridique toutes les fois qu'il tient à être renseigné sur l'aspect juridique d'une question.

Toutes les sections font appel à la Section juridique en vue d'obtenir son avis lorsqu'au cours de leurs travaux se posent des questions de droit. C'est ainsi que l'on sollicite l'avis de la Section juridique dans les questions d'interprétation des textes des conventions, d'application des conventions et des décisions d'organes de la S. D. N., ou lorsqu'il s'agit d'éclaircir un point touchant le droit international ou le droit interne d'un pays déterminé. En règle générale, les membres de la Section juridique suivent les travaux des commissions et conférences dont l'organisation est confiée à d'autres sections du Secrétariat, de sorte qu'ils peuvent donner les avis juridiques nécessaires, présenter toutes observations opportunes et surtout prêter leur assistance lors de la rédaction des textes (projets de conventions, etc...).

La Section juridique collabore activement avec les autres sections du Secrétariat dans l'examen des questions d'ordre général qui présentent un aspect juridique ou constitutionnel : par exemple l'admission de nouveaux Etats dans la S. D. N., les questions de minorités, de mandats, etc...

En outre, elle est consultée sur les questions juridiques que soulèvent l'organisation et l'administration du

Secrétariat (statut du personnel, requêtes adressées au Tribunal administratif, etc...).

B. — Attributions particulières de la Section juridique.

Les attributions particulières de la Section juridique sont les suivantes :

1° La Section s'occupe de l'enregistrement des Traités (art. 18 du Pacte).

En outre, la Section juridique reçoit les signatures, ratifications et adhésions relatives aux conventions conclues sous les auspices de la S. D. N., ainsi que les ratifications des conventions du Travail. Elle tient les membres de la S. D. N., et de l'Organisation du Travail au courant des signatures, ratifications ou adhésions reçues ; elle fait connaître aux autres Gouvernements les réserves qui accompagnent la signature, la ratification ou l'adhésion d'un Etat et elle reçoit les observations des autres Etats, qu'elle communique à l'Etat en question. Elle adresse un rapport périodique au Conseil sur la situation en ce qui concerne les signatures, ratifications et adhésions (décisions du Conseil de la S. D. N. en date du 6 décembre 1926 et du 6 mars 1928), et elle rédige un rapport annuel contenant les réponses des Gouvernements concernant la position prise par eux vis-à-vis de conventions conclues sous les auspices de la S. D. N. (résolution de l'Assemblée du 3 octobre 1930).

2° La Section collabore à la vérification des pouvoirs des délégués ; elle connaît des questions de procédure qui surgissent au cours des travaux des conférences et commissions.

3° Elle assure le Secrétariat des commissions ou conférences qui s'occupent de questions juridiques : pre-

mière Commission de l'Assemblée, commissions chargées de l'examen de questions telles que l'amendement du Pacte, l'interprétation du Pacte, l'amendement du statut de la Cour Permanente.

4° La Section juridique suit spécialement le développement des procédures pour le règlement pacifique des différends (telles que l'Acte général d'arbitrage). Elle publie périodiquement une étude des traités d'arbitrage et de sécurité en donnant une liste des traités et une analyse des principales dispositions des dits traités (résolution adoptée par le Conseil le 12 décembre 1925).

5° Les questions se rapportant à l'organisation et aux travaux de la Cour Permanente de Justice internationale sont également du ressort de la Section juridique. Celle-ci s'occupe notamment des mesures préparatoires nécessaires pour l'élection des juges à la Cour.

Le directeur de la Section juridique, en raison de l'importance de cette dernière, porte le titre de Conseiller juridique et est assimilé à un Sous-Secrétaire général.

II. — Section d'information

La Section d'information est chargée d'assurer la liaison entre la S. D. N. et l'opinion publique. Elle prend toutes les dispositions nécessaires pour faciliter la tâche de la presse ; elle donne, soit verbalement, soit par écrit, des renseignements aux journalistes et au public en général sur toutes les branches d'activité de la S. D. N.

Elle donne suite aux demandes de renseignements, émanant de particuliers ou transmis par voie postale, qui ne revêtent pas un caractère gouvernemental. Elle

se tient en rapport avec les organisations nationales et internationales qui s'intéressent à un aspect quelconque de l'activité de la S. D. N. et tient le Secrétariat au courant de l'état de l'opinion publique et de l'opinion politique de chaque pays.

Elle recueille auprès d'autres sections du Secrétariat et des organisations de la S. D. N. des renseignements qu'elle communique à la presse et au public ; elle organise le service de presse du Conseil, de l'Assemblée, ainsi que des commissions et conférences de la S. D. N. ; elle reste, dans chaque pays, en rapport étroit avec les personnalités, les journaux et les organisations s'intéressant à la S. D. N. La documentation publiée régulièrement par ses soins est rédigée dans les deux langues officielles.

Elle joue le rôle de section technique du Secrétariat en matière de presse et de publicité. En cette qualité, elle organise des conférences internationales de la presse et poursuit des consultations sur la possibilité d'une coopération plus complète des femmes à l'œuvre de la S. D. N. et sur l'étude, avec le concours de la presse, du problème de la diffusion de fausses nouvelles qui peuvent menacer de troubles la bonne entente entre les Nations.

III. — Section des minorités

La Section des minorités assure le fonctionnement régulier et continu de la procédure dite des pétitions.

Elle examine d'abord les pétitions du point de vue de leur recevabilité, question dont nous montrerons que la décision incombe au Secrétaire général.

La Section assiste ensuite, soit les comités de minorités, soit le rapporteur (pour les questions inscrites à l'ordre du jour du Conseil), dans l'étude des questions soumises à leur examen. Elle est enfin responsable de tout ce qui concerne la préparation et l'exécution des décisions prises. Conformément à la résolution du Conseil en date du 13 juin 1929 (paragraphe 6), le Secrétaire général publie annuellement des statistiques concernant l'activité de la S. D. N. en matière de protection des minorités.

D'autre part, la Section des minorités doit assurer, avec les Gouvernements signataires d'engagements minoritaires, les communications officielles et bienveillantes que l'Assemblée (résolution du 21 septembre 1922, paragraphe 1^{er}) a reconnues comme le meilleur moyen pour la S. D. N. de favoriser le maintien dans les cas ordinaires, de bonnes relations entre les dits Gouvernements et les personnes appartenant à des minorités de race, de langue ou de religion remplissant leur devoir envers l'Etat.

Pour être exécutées d'une manière consciencieuse, les obligations imposées à la Section des minorités ont exigé un développement continu de ses moyens d'information, parmi lesquels figurent, comme l'un des plus importants, les voyages fréquents du Directeur de la section et de ses collaborateurs dans les différents pays. Ces voyages contribuent à assurer une liaison étroite et des relations amicales entre la Section des minorités et les services administratifs qui, dans chaque pays, ont à s'occuper particulièrement des questions intéressant les minorités.

Dans ce même ordre d'idées, la Section a organisé, il y a quelques années, un service spécial de presse qui

résume, à l'usage de ses membres et dans la mesure du possible, les informations parues, notamment dans la presse minoritaire et majoritaire, des quinze pays auxquels s'étend cette activité. On envisage même de développer ce service d'information et de documentation dans les domaines législatif et statistique, car la nécessité n'a pas laissé de s'en faire sentir.

Le Rapport du Comité des Trois (*) institué par la résolution du Conseil du 7 mars 1929, contient des données très importantes sur les moyens d'information de la Section des minorités du Secrétariat général.

Une première source d'information pour le Département des minorités est constituée par les pétitions et les observations des Gouvernements intéressés qu'il est appelé à étudier. La documentation qui existe dans les archives du Département sous la forme de pétitions et d'observations des Gouvernements est déjà considérable et son importance s'accroît sans cesse.

Mais, en dehors de cette source de renseignements, qui résulte directement de son propre travail, la Section s'est préoccupée de s'assurer par d'autres moyens une information régulière et continue.

En premier lieu, il a été créé à la Section même, et indépendamment du service d'information générale de presse, un service d'information de presse pour les questions de minorités. On y reçoit régulièrement environ une vingtaine de journaux des différents pays ayant accepté les engagements pour la protection des minorités parmi lesquels figurent, à côté des journaux représentant les intérêts des minorités, des journaux qui peuvent être plus ou moins considérés comme des organes

(*) J. O., S. D. N., Supplément spécial, n° 73, p. 54.

officiels des gouvernements. Ces journaux sont lus par les différents membres de la Section et un fonctionnaire est chargé de la préparation d'un bulletin hebdomadaire, contenant un résumé de tous les articles présentant un intérêt direct ou indirect au point de vue de la protection des minorités. Ce bulletin est distribué à tous les membres du Département, et les résumés des articles qui y figurent sont classés dans les archives de la Section. Tous les membres du Département ont ainsi la possibilité de suivre les opinions de la presse dans les divers pays ayant accepté des engagements pour la protection des minorités, et ils sont en mesure de consulter pour toute question le dossier renfermant les coupures y relatives. Ce service spécial d'information de presse fonctionne depuis février 1923 et les archives ainsi constituées présentent à l'heure actuelle un intérêt considérable.

Les voyages du Directeur de la Section et des membres du Département dans les pays soumis à des obligations en ce qui concerne la protection des minorités constituent un autre moyen d'information auquel on a toujours attaché la plus grande importance. Il y a lieu de préciser le caractère de ces voyages, si l'on veut comprendre tout l'intérêt au point de vue de l'information. Ils n'ont aucunement le caractère d'enquêtes et ils n'ont jamais été effectués comme suite à une résolution du Conseil. Ce sont toujours les gouvernements intéressés qui ont pris l'initiative de demander au Secrétaire général d'envoyer dans leur pays soit le directeur de la Section, soit un membre du Département des minorités.

L'intérêt de ces voyages est en général double. Ils permettent d'une part d'établir une liaison très étroite entre la Section et les représentants des gouvernements,

en particulier les autorités et les fonctionnaires le plus directement en contact avec les questions de minorités.

Le département a été ainsi en mesure de tenir compte du fait, reconnu par l'Assemblée, dans sa résolution du 21 septembre 1922 (voir infra : Rôle du Secrétaire général dans la protection des minorités), « que, dans les cas ordinaires, le meilleur moyen pour la Société des Nations d'entretenir de bonnes relations entre les différents gouvernements signataires des traités et les personnes appartenant à des minorités... est d'avoir avec ces gouvernements des communications officieuses et bienveillantes ».

Ces voyages ont, d'autre part, permis à la Section des minorités de se rendre compte de la nature des griefs formulés par les minorités. D'ailleurs, le gouvernement qui prend l'initiative d'un voyage accorde, d'une manière générale, des facilités raisonnables aux représentants des minorités pour leur permettre de s'entretenir avec les fonctionnaires de la S. D. N.

— Par suite, le Secrétariat général prend de plus en plus l'aspect d'un immense ministère international des affaires et entreprises d'intérêt commun. Lorsqu'un organisme technique de la Société se crée, on tend à ce que son Secrétariat soit formé par la Section correspondante de Secrétariat Permanent de la S. D. N. Il tend à faire de la Société des Nations une réalité juridique ayant son action distincte.

La gestion d'affaires du Secrétariat général s'étend à des objets multiples ; ainsi, grâce au Secrétariat général, la S. D. N. devient l'organe régulateur d'une vie internationale de plus en plus complexe.

CHAPITRE III

EVOLUTION DU ROLE DU SECRETAIRE GENERAL SON INFLUENCE POLITIQUE

Il ne s'agit plus ici de montrer l'influence politique que le Secrétariat de la S. D. N. est amené à exercer inévitablement en tant qu'organe technique de préparation et d'exécution des décisions de l'Assemblée et du Conseil. Nous allons suivre sur deux exemples empruntés à des domaines politiques particulièrement importants : la prévention de la guerre et la protection des minorités, l'évolution du rôle politique direct du Secrétaire général. Les fonctions du Secrétaire général, modestement indiquées dans l'article 11 et même complètement passées sous silence dans les Traités des minorités, ont donné lieu à une création et un tel développement jurisprudentiel de la part du Conseil que le Secrétariat est devenu la source d'une véritable influence politique directe.

L'importance politique du Secrétariat se traduit encore d'une façon concrète par la multiplication des délégations permanentes et officielles des Etats auprès de la S. D. N.

La conséquence immédiate de l'importance politique du Secrétariat, nous la retrouverons dans un chapitre spécial consacré à « la crise du Secrétariat ».

Section I

Evolution du rôle du Secrétaire général dans l'application de l'article XI du Pacte

Paragraphe 1°. Texte de l'article XI. — Son esprit général. « 1° Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout membre de la Société.

2° Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend. »

Texte anglais : « 1° Any war or threat of war, whether immediatly affecting any of the Members of the League or not, is thereby declared a matter of concern to the whole League, and the League shall take any action that may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations. In case any such emergency should arise, the Secretary general shall on the request of any Member of the League forthwith summons a meeting of the Council.

2° It is also declared to be the friendly right of each Member of the League to bring to the attention of the Assembly or of the Council any circumstance whatever affecting international relations which threatens to dis-

turb out peace or the good understanding between nations upon which peace depends. »

Il est déjà digne de remarque que le rôle du Secrétaire général soit prévu expressément dans un article du Pacte. Il est d'autant plus remarquable de voir une des attributions du Secrétaire général déterminée dans un texte conçu en des termes aussi généraux que l'article XI. En effet, ce dernier texte prévoit une action politique de la part de la S. D. N. ; comme l'a remarqué M. de Brouckère, l'article XI ne saurait constituer un « Code de procédure ».

L'insertion d'une mesure de procédure relative au déclenchement de l'action du Conseil par le Secrétaire général, en cas de crise, dans les dispositions très générales et très importantes de l'article XI, indique assez l'intérêt tout particulier que les rédacteurs du Pacte ont attaché à la compétence exceptionnelle du Secrétaire général en pareil cas.

Elle souligne l'importance attachée à une convocation « immédiate » du Conseil en cas de guerre ou de menace de guerre.

Nous indiquerons plus loin ce qui paraît être la justification de la compétence du Secrétaire général en matière de convocation du Conseil dans le cas de l'article 1^{er} de l'article XI, compétence dérogeant au droit commun qui attribue à cet égard un pouvoir discrétionnaire au Président du Conseil en exercice.

L'importance pratique de l'article XI est extrême. La plupart des recours introduits auprès de la S. D. N. l'ont été sur la base de cet article. Ce sont, pour ne citer que les plus récents, ceux relatifs au différend du Chaco, à la question Hungaro-Yougoslave, au conflit Italo-Ethiopien, à la question des bateaux finlandais, à la

violation de la partie V du Traité de Versailles par l'Allemagne, à la violation brutale par l'Allemagne de l'article 43 dudit Traité, le 7 mars 1936, l'accord de Londres stipulant que le Conseil de la S. D. N. sera saisi en vertu de l'article XI.

Avant de montrer l'évolution très intéressante du rôle du Secrétaire général à la suite d'importantes résolutions du Conseil, il est indispensable de pénétrer l'esprit général de l'article XI et de déterminer sa portée d'application, en vue de montrer les efforts déjà faits et ceux qui restent à accomplir pour harmoniser le rôle futur du Secrétaire général avec le but ultime de l'article XI qui est de tout mettre en œuvre pour écarter les solutions de force aux différends entre Etats. Notons que le texte anglais est beaucoup plus impératif dans ses termes : « The League shall take any action that may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations » que le texte français qui fait plutôt à la Société une obligation morale d'agir : « celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. »

Si nous nous reportons aux travaux préparatoires qui ont accompagné l'élaboration du texte de l'article XI, nous constatons qu'il n'a pas été l'objet de longues discussions et commentaires de la part des membres de la Commission du Pacte. Cela tient aux termes extrêmement généraux dont il est rédigé, rédaction due au caractère essentiellement politique de l'intervention de la Société « tout entière ». Il prévoit une action politique à exercer par la Société « tout entière ».

Sans vouloir faire une interprétation trop stricte et qui serait déplacée à l'égard d'un texte essentiellement politique, nous devons constater l'importance du choix

des mots « la Société tout entière » par les rédacteurs du Pacte. Ne contient-il pas en germe les possibilités d'action de la part de tous les organes de la Société, en particulier de la part du Secrétariat ?

Il y eut cependant une adjonction notable apportée au texte de l'article XI, lors des travaux préparatoires. Cette adjonction est bien faite pour nous intéresser puis qu'elle consiste à prévoir précisément le rôle du Secrétaire général dans un texte qui est l'expression même des principes de la S. D. N. en vue du maintien de la paix.

En mars 1918, un amendement fut proposé à la XII^e réunion de la Commission du Pacte par M. Larnau-de (18), dans le but de permettre, en cas d'urgence, la convocation immédiate du Conseil. Le principe de l'amendement fut adopté sans difficulté et le texte suivant, qui devait constituer un troisième paragraphe à l'article XI, fut envoyé au Comité de rédaction sous la forme suivante : « En outre, en cas d'incident de nature à mettre en péril le maintien de la Paix, le Secrétaire général devra, sur la demande de l'un des gouvernements associés, convoquer d'urgence le Comité exécutif. »

Dans la rédaction définitive, l'adjonction envisagée est devenue la dernière phrase de l'alinéa 1^{er} de l'article XI et non l'alinéa troisième du même article (19). Ce changement montre bien le rôle très important qui s'attache au Secrétaire général en cas de guerre ou de menace de guerre, en vue d'obtenir la réunion immédiate

(18) D. H. Miller. *The drafting of the Covenant*, tome I, p. 325 ; tome II, p. 347.

(19) D. H. Miller, *The drafting of the Covenant*, tome II, p. 412.

du Conseil. Les rédacteurs du Pacte n'ont pas cru devoir maintenir la compétence exceptionnelle du Secrétaire général au cas où il s'agit d'une circonstance affectant les relations internationales et menaçant de troubler la paix ou la bonne entente entre les nations, hypothèse de l'alinéa 2 de l'article XI.

Par contre, nous possédons sur l'article XI une étude contenue dans le memorandum Rutgers, rédigé à la demande du Comité d'arbitrage et de sécurité (20). Cette étude a été faite, en tenant compte des travaux déjà effectués et en cours ; et l'Assemblée lui a conféré dans une résolution du 20 septembre 1928 (21), un caractère interprétatif semi-officiel dans les termes suivants : « L'Assemblée... estime que l'étude sur l'article XI du Pacte met bien en relief, sans porter préjudice à la valeur des autres articles du Pacte, que la Société doit tout d'abord prévenir la guerre et que dans tous les cas de conflits armés, quels qu'ils soient, elle doit agir pour empêcher les hostilités engagées. » Le Conseil prenait acte le 26 septembre 1928 (22) du memorandum qui constitue la dernière étude d'ensemble sur la portée et le champ d'application de l'article XI. Il convient donc pour avoir une interprétation faisant autorité et conforme au droit positif de se référer constamment au memorandum Rutgers.

L'article XI offre cette particularité de fixer le devoir de la S. D. N. elle-même directement et non de celui des Etats qui la composent. C'est seulement par suite de l'article XI que la Société des Nations agit en vertu d'un droit propre et de sa propre initiative en vue d'assurer

(22) J. O., S. D. N., octobre 1928, p. 1664.

(20) *Memorandum Rutgers*, J. O., S. D. N., mai 1928, p. 675

(21) Actes de la IX^e Assemblée, S. pl., 1928, p. 115.

le maintien de la paix; à ce point de vue l'article XI est l'expression même des principes de la Société inscrits dans le Préambule du Pacte. Il faut éviter à tout prix la guerre, qu'il s'agisse d'une guerre d'agression ou même d'une guerre licite prévue dans l'article 15, alinéa 7, du Pacte et toujours possible de la part des Etats membres qui n'ont pas encore adhéré au Pacte Briand-Kellog, éviter même d'en arriver aux mesures d'exécution ou encore aux sanctions économiques ou militaires.

M. Paul Barandon (Allemagne), ancien membre de la Section juridique du Secrétariat, définit de la façon suivante le champ d'application de l'article XI. « Aux termes du premier alinéa de l'article XI, le devoir d'intervention de la Société s'applique à toute guerre ou menace de guerre et, dans le cas où l'un des membres appelle l'attention de l'Assemblée ou du Conseil, le deuxième alinéa étend ce devoir d'intervention à toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace ainsi de troubler la paix. Il n'est donc aucune circonstance imaginable qui, susceptible d'une manière quelconque de mettre la paix en danger, ne puisse tomber sous le coup de l'article XI. La règle qui exige l'intervention s'applique à ces circonstances dans n'importe quelle phase du conflit, avant ou après l'ouverture des hostilités, et sans qu'il y ait à se préoccuper de savoir si, de la part d'un des belligérants, le recours à la force armée est ou n'est pas légal, ni si, par ailleurs, d'autres interventions se préparent ou si, enfin, une procédure d'arbitrage est déjà pendante. En effet, même après l'échec d'une médiation conforme à l'article 15 du Pacte, il est impossible à la Société des Nations de se désintéresser d'un conflit. Aux termes de l'article XI, sa compétence de caractère général et éten-

du subsiste. A côté de toutes les autres dispositions spéciales, et leur survivant, elle demeure omnivalente. Cette omnivalence persiste tant que n'a pas disparu la menace de guerre. L'article XI est le lieu géométrique vers lequel, en dernier ressort, s'oriente l'ensemble des forces de protection contre la guerre dont dispose la S. D. N. » (23).

(23) P. Baraudon. *Le système juridique de la Société des Nations pour la prévention de la guerre*, 1933, p. 62.

Le même auteur donne en exemple de cette « omnivalence » de l'article XI, le conflit sino-japonais. Le litige ayant glissé, sur la demande du gouvernement chinois en janvier 1932, du fondement de l'article XI à celui des articles 10 et 15 du Pacte, le Président du Conseil en exercice, M. Paul-Boncour déclarait « que la procédure de l'article 15 ne saurait arrêter les efforts de conciliation et de prévention qu'il appartient à la S. D. N. de poursuivre en vertu de l'article XI. »

L'article XI est un texte essentiellement politique. L'intervention de la S. D. N. doit avoir en conséquence tout le réalisme et la souplesse que comporte une action politique.

Paragraphe II

Le rôle du Secrétaire général dans l'article XI

A. — Rôle du Secrétaire général dans le cas de l'alinéa 1^{er} de l'article XI.

Le Secrétaire général doit convoquer dans le plus bref délai, en cas de guerre ou de menace de guerre, le

Conseil à la demande de tout membre de la Société. Ce devoir de convocation du Conseil de la part du Secrétaire général offre un intérêt tout particulier du fait qu'il constitue une exception remarquable à la compétence normale du Président du Conseil en exercice. Le Président du Conseil de la S. D. N. est, en principe, l'organe compétent en matière de convocation du Conseil. Aux termes de l'article 1^{er}, alinéa 2, du Règlement intérieur du Conseil : « Les réunions du Conseil auront lieu sur convocation du Président, par lettre du Secrétaire général, adressée aux représentants régulièrement accrédités par chaque gouvernement, par l'entremise de leur gouvernement. Elle sera expédiée au moins vingt jours avant la première séance de chaque session. »

Le même règlement intérieur rappelle les exceptions portées au principe de la convocation du Conseil par le Président en exercice, exceptions qui visent précisément l'article XI, alinéa 1^{er}, et l'article 15, alinéa 1^{er} du Pacte.

Il convient maintenant de tenter de justifier cette compétence remarquable du Secrétaire général. Devons-nous l'expliquer uniquement par le caractère d'urgence exceptionnelle des hypothèses prévues à l'alinéa 1^{er} de l'article XI ? Telle paraît bien être la raison de l'adjonction de l'amendement Larnaude faite au premier alinéa, lors de la rédaction définitive de l'article XI. Cependant le motif d'urgence ne saurait, à notre avis, expliquer à lui seul, ce transfert de compétence au profit du Secrétaire général. En effet, le cas d'urgence lui-même est prévu dans le règlement intérieur du Conseil donnant compétence normale au Président en exercice en matière de convocation du Conseil. En vertu de l'alinéa 4 de l'article 1^{er} de ce Règlement : « En cas de

circonstances graves, le Président pourra réduire le délai mentionné au second alinéa, autant que la situation le demande et le permet. » Cet alinéa renvoie lui-même dans ce dernier cas au second alinéa de l'article 1^{er} du Règlement intérieur du Conseil rapporté supra.

La faculté pour le Président du Conseil d'abrégé les délais dans les cas exceptionnels d'urgence prouve que le transfert de compétence au Secrétaire général dans l'hypothèse de l'article XI, alinéa 1^{er}, ne s'explique pas seulement en raison de l'urgence de la situation.

Il convient d'avoir toujours à l'esprit que le Secrétariat représente l'élément permanent de la Société en face d'un Conseil et d'une Assemblée ayant des réunions périodiques. Cette permanence est consacrée par le Pacte et il est tout naturel que dans un cas critique tel que celui de l'alinéa 1^{er} de l'article XI, le devoir de convoquer le Conseil soit confié à un organe permanent, indépendant, offrant ainsi aux membres de la Société toutes les garanties d'impartialité.

Insistons sur le fait que le Secrétaire général est mieux qualifié, en pareil cas, pour convoquer le Conseil que le Président en exercice. Sans doute le Président du Conseil tend à constituer en fait une semi-permanence du Conseil et à devenir même un organe distinct (24) ; il ne s'agit toutefois que d'une évolution et le mot « Président du Conseil » n'est mentionné dans aucun article du Pacte. Nous examinerons plus loin la question de savoir si le Secrétaire général agit en vertu de son initiative propre ou à la requête d'un membre quelconque de la Société. S'il s'agissait du Président du Conseil cette question controversée entre toutes ne

(24) D. Avramoff, *Le Président du Conseil de la Société des Nations*, 1932, p. 152.

se poserait même pas. En effet, le Président du Conseil présente, ainsi que le constate M. Georges Scelle, un cas de « dédoublement fonctionnel », il se trouve être en même temps un homme d'Etat responsable appartenant à un des membres de la Société ; il serait impossible par suite de faire une distinction entre son initiative propre et celle qui reviendrait au pays dont il dépend.

Le Secrétaire général de la S. D. N., par contre, n'offre pas un tel exemple de dédoublement fonctionnel. Il est l'exemple type du fonctionnaire international, les conditions imposées à sa nomination et que nous avons examinées en leur temps ainsi que sa responsabilité devant le Conseil et l'Assemblée donnent les meilleures garanties d'impartialité. Par ailleurs l'hypothèse dans laquelle le Président du Conseil se trouverait appartenir à l'un des Etats impliqués dans un conflit est à prévoir, et nous verrons que l'hypothèse a été effectivement prévue dans une résolution du Conseil.

A tous ces motifs, s'ajoutent des considérations pratiques très pertinentes. Dans les cas très graves de l'article XI, alinéa 1^{er}, nécessitant l'extrême urgence, il importe, pour assurer la convocation immédiate du Conseil, de s'adresser à un organe permanent et facilement accessible. Or, résidant à Genève ou ayant la possibilité de déléguer ses pouvoirs au Secrétaire général adjoint en cas de déplacement, le Secrétaire général se trouve mieux qualifié qu'un Président du Conseil itinérant, n'exerçant ses fonctions que pendant une session ordinaire et l'intervalle qui sépare celle-ci de la suivante, astreint pour sa nomination à un roulement suivant l'ordre alphabétique des membres du Conseil. Le Secrétaire général dispose en outre d'une station radio-

électrique et de moyens techniques ; nous verrons qu'on l'a doté en ce qui concerne le fonctionnement de la station d'une initiative importante.

Cependant à la procédure en vue de déclancher l'action de la Société dans le cas de l'alinéa 1^{er} de l'article XI, une limitation très importante et sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir est apportée en droit positif. Pour que le Secrétaire général, conformément à l'alinéa 1^{er} de l'article XI, puisse convoquer le Conseil, un des membres de la Société, même non directement intéressé au conflit doit lui avoir adressé une demande à cet effet, demande qui n'a, il est vrai, à revêtir aucune forme particulière.

En définitive, le Secrétaire général a, en vertu de l'article XI, alinéa 1^{er}, une compétence exceptionnellenient importante. Il doit convoquer le Conseil avec cette limitation toutefois qu'il n'agit pas en vertu de sa propre initiative. D'ailleurs les gouvernements préfèrent invoquer dans la pratique l'alinéa 2 du même article qui présente cet avantage sur l'alinéa 1^{er} de ne pas prévoir le déclanchement automatique d'une procédure.

B. — Rôle du Secrétaire général dans le cas de l'alinéa 2 de l'article XI.

L'alinéa 2 de l'article XI a une importance pratique toute particulière et nous en retrouverons encore une application à propos du rôle politique que l'évolution a conféré au Secrétaire général en matière de protection des minorités. L'alinéa 2 de l'article XI ne fait, à vrai dire, aucune allusion à la procédure à suivre en vue de déclancher l'action du Conseil. Alors que dans l'alinéa 1^{er} le Secrétaire général a non seulement le droit, mais le

devoir de convoquer à la demande de tout membre de la Société le Conseil en session extraordinaire, l'alinéa 2 ne déroge pas à la compétence constitutionnelle du Président en exercice. Aux termes de cet alinéa, tout Membre de la Société a la faculté d'attirer à son choix l'attention du Conseil ou celle de l'Assemblée sur toutes circonstances de nature à affecter les relations internationales. En pratique, c'est toujours devant le Conseil que la question est portée.

Dans le cas où le Conseil ne se trouve pas en sessions ordinaires (actuellement au nombre de trois par an) les Membres de la Société peuvent attendre que le Conseil soit en session et alors c'est la procédure de la mise à l'ordre du jour prévue au paragraphe 2 de l'article 2 du Règlement intérieur du Conseil qui s'applique : « Si, entre deux sessions du Conseil, les Membres de la Société demandent qu'une question soit examinée à la prochaine session, le Secrétaire général la fera figurer à l'ordre du jour. Il en est de même de toute question qui sera parvenue à la connaissance du Conseil et dont l'examen paraîtra désirable au Secrétaire général, d'accord avec le Président. »

Ils peuvent en outre, en appréciant l'urgence de la question, convoquer sans délai le Conseil en une session extraordinaire, conformément aux règles de l'alinéa 5 de l'article premier du même Règlement intérieur : « Le Conseil devra être convoqué dans un délai raisonnable, sur la demande d'un membre de la Société représenté au Conseil ou sur celle de trois membres de la Société non représentés au Conseil. Les demandes doivent être envoyées au Secrétariat général.

Il n'est pas question ici d'une dérogation à la procédure normale de convocation du Conseil prévue par

le Règlement intérieur. Il ne s'agit pas comme dans le cas de l'alinéa 1^{er} de l'article XI, d'une convocation « immédiate » du Conseil. L'amendement Larnaude prévoyant la compétence du Secrétaire général même dans l'hypothèse de l'alinéa 2 en ajoutant un alinéa 3 à l'article XI, ne couvre plus le 2^e alinéa dans la rédaction définitive du Pacte. Le changement apporté par les rédacteurs du Pacte s'explique par le moindre gravité de la situation politique prévue dans le 2^e alinéa de l'article XI.

Paragraphe III

Evolution tendant à conférer au Secrétaire général des attributions d'ordre politique

Nous verrons dans ce paragraphe qu'à la suite d'une évolution remarquable, le Secrétaire général a vu élargir la sphère de ses attributions d'une manière très importante et qui dépasse la compétence extraordinaire à lui assignée aux termes de la dernière phrase de l'alinéa 1^{er} de l'article XI.

Nous sortons ainsi du domaine de la procédure, intimement liée, d'ailleurs, à l'intervention politique du Conseil, pour entrer dans celui de l'action politique directe du Secrétaire général lui-même. Le texte très général de l'article XI conférant à la S. D. N. elle-même un rôle politique, ne saurait préciser les conditions de son application ; aussi nous allons, dans la mesure où elle prévoit le rôle du Secrétaire général, relever les résolutions du Conseil ou de l'Assemblée consacrées à la mise en œuvre pratique de l'article XI.

Le Comité du Conseil adoptait, le 15 mars 1927 (25) un rapport contenant des directives pour les organes de la Société en vue de prendre les mesures conservatoires qui s'imposent devant une situation politique donnée. Le rapport considéré par l'Assemblée comme « un guide précieux » fut approuvé par elle dans une résolution du 26 septembre 1927 (26) et adopté par le Conseil le 6 décembre 1927. Parmi les mesures envisagées, nous citerons les extraits suivants de la résolution relatifs au cas où la menace de guerre est imminente.

« a) Tout devra être mis en œuvre pour que la réunion du Conseil soit tenue dans un délai strictement minimum. Le Comité rappelle à ce sujet les recommandations qu'il a formulées dans son rapport précédent sur cet ordre de questions (document C. 677. M. 268, 1926-IX).

« b) Même avant la séance, il serait utile que le Président en exercice du Conseil envoyât aux Parties des télégrammes pour les inviter à s'abstenir de tous actes d'hostilités. La nature de cette démarche devra nécessairement varier selon les circonstances. »

Si en vertu de circonstances exceptionnelles, le Secrétaire général estimait que le Président en exercice n'était pas en état d'agir, il pourrait prier le plus récemment sorti de charge parmi les anciens Présidents qui seraient disponibles de faire cette démarche au nom du Conseil.

.....

« e) ...Pour se rendre compte de la manière dont seraient exécutées ces mesures et pour se tenir au courant de la marche des événements, le Conseil pourra envoyer des représentants sur place. Le Secrétaire général dû-

(25) Actes de la VIII^e Assemblée, S. pl. (annexe 26), p. 453.

(26) Actes de la VIII^e Assemblée, S. pl., p. 177.

ment autorisé par le Conseil tiendrait des listes d'experts politiques, économiques, militaires, etc., établies en prenant pour base des listes fournies par les Etats membres de la S. D. N., ainsi que des offres de service qui lui seraient adressées directement. Ces listes, classées par catégories, seraient tenues par le Secrétaire général à la disposition du Conseil qui, en cas de crise, aurait ainsi par devers lui des noms d'experts appropriés... »

Le texte de cette résolution veut prévenir les inconvénients du dédoublement fonctionnel du Président du Conseil en exercice. Le Président du Conseil peut se trouver être, par exemple, le ressortissant d'un Etat membre de la Société impliqué dans le conflit en question. D'autre part, il convient de pallier à l'inconvénient du système de roulement à la Présidence du Conseil selon l'ordre alphabétique des Etats représentés audit Conseil, système instauré le 18 décembre 1920 (27). Il s'agit, on le voit d'une mission très délicate confiée au Secrétaire général et pouvant avoir des conséquences politiques incalculables. Ce dernier est bien l'organe le mieux qualifié pour apprécier si le Président du Conseil en exercice offre toute l'autorité nécessaire pour faire la démarche envisagée auprès des parties en conflit. On laisse donc à l'appréciation du Secrétaire général le soin de juger discrétionnairement et sous son entière responsabilité si le Président en exercice est la personnalité indiquée pour intervenir auprès des parties en danger de rupture.

Le même rapport prévoit en outre la tenue par le Secrétaire général d'une liste d'experts à la disposition du Conseil.

(27) J. O., S. D. N., janvier 1921, p. 27.

Une autre résolution très importante du Conseil du 7 juin 1928 (28), intervenue à la suite de l'incident du Szent-Gotthard, a étendu d'une manière considérable le rôle du Secrétaire général. Elle va jusqu'à lui reconnaître le pouvoir de prescrire des mesures conservatoires dans les intervalles des sessions du Conseil. Aux termes de cette résolution :

« 1° Le Conseil estime que si une question est soumise à son examen, il est hautement désirable que les Gouvernements intéressés prennent toutes les mesures nécessaires ou utiles pour empêcher sur leurs territoires respectifs tout ce qui serait de nature à compromettre l'examen ou le règlement de cette question par le Conseil.

« 2° Lorsque le Conseil est saisi d'une demande d'investigation ou d'un cas où un différend aurait été porté à l'ordre du jour en invoquant l'alinéa 2 de l'article XI ou d'autres articles du Pacte tels les articles 13 et 15, le Secrétaire général s'adressera immédiatement aux parties intéressées pour attirer leur attention sur le texte de la résolution ci-dessus (n° 1), avec prière, au nom du Conseil, de bien vouloir lui faire parvenir sans délai leurs réponses aux fins de communication au Conseil, avec indication des mesures prises. »

Cette résolution constitue une innovation importante, elle élargit, en effet, le cercle des compétences que l'article XI, alinéa 1^{er}, et l'article 15, alinéa 1^{er}, attribuent au Secrétaire général. Elle confère au Secrétaire général une véritable initiative politique. Dans l'intervalle des sessions du Conseil, le Secrétaire général doit de lui-même intervenir auprès des parties en conflit pour leur

(28) J. O., S. D. N., juillet 1928, pp. 909-910.

rappeler la résolution n° 1 précitée. Il adresse en outre aux parties une demande de renseignements dans laquelle il les prie d'indiquer les dispositions qu'elles ont prises conformément à cette résolution. Le Secrétaire général n'a même plus besoin, pour intervenir, d'être prié d'agir comme dans le cas de l'alinéa 1^{er} de l'article XI. L'atteinte portée par la résolution du Conseil du 7 juin 1928 aux pouvoirs du Président du Conseil en exercice est beaucoup plus importante que celle résultant de l'article XI, alinéa 1^{er}, du Pacte lui-même. En effet, la résolution vise l'alinéa 2 de l'article XI dont le texte, extrêmement extensif, est pratiquement toujours invoqué, même au cas où la demande est basée sur l'article XI sans autre précision. Elle vise enfin l'article XV, élargissant lui-même la compétence du Secrétaire général.

M. Jean Jeanneret critique un tel élargissement des attributions du Secrétaire général au détriment des pouvoirs accordés par la même Jurisprudence du Conseil au profit du Président du Conseil en exercice. Cet auteur estime fâcheux de reconnaître au Secrétaire général de prescrire de sa propre initiative des mesures conservatoires, dans l'intervalle des sessions du Conseil. Il craint qu'une telle initiative de la part du Secrétaire général ne rende la tâche du Président du Conseil moins aisée et qu'après avoir répondu à la requête du Secrétaire général, les Gouvernements ne réservent un accueil défavorable aux prescriptions qui pourraient, par la suite, émaner du Président du Conseil en exercice (29).

Secrétaire général, au risque d'amoindrir les pouvoirs du Président du Conseil en exercice, par les mêmes argu-

(29) Jean Jeanneret. *Le rôle du Conseil de la Société des Nations dans l'article 11 du Pacte*, Sirey, 1935, p. 63.

Nous justifierons la dévolution de compétence faite aux Comités que nous avons fournis en vue de motiver la phrase finale de l'alinéa 1^{er} de l'article XI. Le rôle politique du Secrétaire général, outre l'urgence provenant d'un danger de guerre imminente, remédie une fois de plus aux inconvénients du dédoublement fonctionnel du Président en exercice que le rapport du 15 mars 1927 s'efforçait déjà de supprimer en laissant au Secrétaire général le soin d'apprécier si le Président du Conseil a, dans certains cas exceptionnels, toute l'autorité requise pour faire une démarche auprès des Parties en danger de rupture.

Ne sommes-nous pas en présence d'une action supra-étatique de la part du Secrétaire général ? On serait tenté de répondre par l'affirmative si les résolutions du Conseil, prévoyant des mesures conservatoires, avaient une valeur obligatoire à l'égard des Etats membres de la S. D. N. Il y a peut-être cependant une tendance en ce sens, du fait que les résolutions du Conseil prévoyant le rôle politique du Secrétaire général entraînent pour les Etats membres l'obligation d'adopter une certaine ligne de conduite afin de faciliter le devoir d'intervention de la S. D. N., que consacre l'article XI. La S. D. N. tend ainsi à devenir une entité distincte des Membres qui la composent, ayant son existence propre. Grâce à son Secrétariat permanent et son budget propre, elle représente une entité plus fortement constituée que la plupart des Confédérations dont l'histoire nous offre l'exemple dans le passé.

Enfin, la préparation systématique de la mise en œuvre de la S. D. N. comporte un aspect plus proprement technique. Ce côté technique concerne les communications intéressant la S. D. N. en temps de crise. Il rentre

ainsi dans les attributions constitutionnelles du Secrétariat.

Outre l'action politique directe du Secrétaire général résultant d'une création toute jurisprudentielle, des moyens techniques sont mis à la disposition du Secrétaire général et nous avons indiqué, pour justifier sa compétence en matière de convocation du Conseil en vertu de l'article XI, alinéa 1^{er}, qu'il disposait d'une station radio-électrique. Le fonctionnement de cette dernière située en territoire suisse pouvant donner lieu à des frictions, une convention en date du 21 mai 1930 (30) passée entre le gouvernement suisse et le Secrétaire général a fixé les conditions de l'exploitation de la station en temps normal et en temps de crise. Dans ce dernier cas, la station, qui est exploitée normalement par la Société Radio-Suisse, passe sous le contrôle de la S. D. N. Et l'organe chargé d'apprécier l'opportunité du transfert de l'installation est précisément le Secrétaire général. La Convention confère au Secrétaire général l'initiative importante d'aviser le gouvernement suisse « du commencement de crise ». Une telle initiative attribuée au Secrétaire général mérite d'être soulignée. Elle a cette conséquence remarquable de placer alors la station Radio-Nations sous le contrôle de la S. D. N.

Les principes concernant l'utilisation du matériel aérien (avions, aéronefs) et des véhicules automobiles effectuant des transports intéressant le fonctionnement de la Société ont été posés dans l'importante résolution de l'Assemblée du 30 septembre 1930 (31) prise à la suite des rapports minutieux du Comité consultatif technique

(30) C. 191, M. 191, 1930, VIII.

(31) Actes de la XI^e Assemblée, S. pl., pp. 160, 161 et 162.

des Communications et du Transit (32) et du Comité d'arbitrage et de sécurité qui avait déjà par ailleurs procédé à une étude très détaillée de la mise en œuvre de l'article XI. Des conventions internationales (du même type que celle concernant la station de Radio-Nations) passées entre les Etats membres et le Secrétaire général agissant au nom de la S. D. N., prévoient la réglementation détaillée des principes contenus dans la résolution du 30 septembre 1930.

En conclusion, les attributions du Secrétaire général ont subi dans le cadre de l'art. XI une amplification constante. Il ne s'agit plus d'un rôle administratif dont la mise en action semble dépendre, en droit positif, de l'initiative d'un membre quelconque de la Société. Le Secrétaire général s'est vu conférer un rôle politique important par la résolution du Conseil du 7 juin 1928. Il prend des mesures conservatoires dans l'intervalle des sessions du Conseil de sa propre initiative, en tant qu'organe du Conseil. Il s'est vu même confier une mission très délicate en ce qui concerne la personne même du Conseil en exercice, en décidant, sous sa seule responsabilité, si ce dernier est bien la personnalité indiquée dans certains cas exceptionnels.

Il possède en définitive, lorsque la guerre est imminente entre les Parties, les initiatives suivantes : la mise en action de la Station radio-électrique en temps de crise, le rappel aux gouvernements des vœux exprimés par le Conseil dans sa résolution du 7 juin 1928, le contrôle exercé dans certains cas exceptionnels sur la personne du Président du Conseil en exercice.

(32) Actes de la XI^e Asemblée, A. 73, 1930, IX, pp. 638 et suivantes.

Paragraphe IV

L'alinéa 1^{er} de l'article XI du Pacte « de lege ferenda »

Après avoir ainsi montré l'évolution jurisprudentielle constante dans le sens de l'élargissement de la compétence politique du Secrétaire général et de la reconnaissance à son égard, dans certains cas, d'initiatives propres, nous allons aborder la question controversée de savoir si l'on doit reconnaître ou non un pouvoir d'initiative au Secrétaire général en ce qui concerne la convocation du Conseil en vertu de l'alinéa 1^{er} de l'article XI. Sur cette question discutée entre toutes, nous allons examiner la doctrine et la pratique. A la lumière des enseignements de l'une et de l'autre, nous tirerons « de lege ferenda » une conclusion en harmonie avec l'évolution que nous avons soulignée dans la jurisprudence du Conseil en ce qui concerne le rôle politique du Secrétaire général.

La doctrine prend des positions nettement tranchées sur la question et les auteurs se renvoient des arguments qu'ils prétendent les uns et les autres tirer à la fois de l'interprétation littérale de la phrase finale de l'alinéa 1^{er} de l'article XI, de notes du Secrétaire général sur la conception qu'il se fait de son rôle, enfin de l'esprit général du texte.

M. Jean Ray peut être considéré comme le plus représentatif parmi les tenants de la doctrine qui dénie une initiative propre et un pouvoir discrétionnaire au Secrétaire général en matière de convocation du Conseil. Il redoute qu'une telle initiative ne lui confère un pouvoir singulièrement grand et une responsabilité trop

lourde. D'après lui, le texte de l'alinéa 1^{er} de l'article XI est formel, le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, mais avec cette limitation importante, qu'il doit le faire « à la demande de tout membre de la Société ». Cette demande de la part de tout membre de la Société est pour lui la condition *sine qua non* du déclenchement de la procédure. Le même auteur confirme sa manière de voir en faisant état de la correspondance échangée en 1922 entre le gouvernement hongrois et le Secrétaire général. A la suite de la crise provoquée en Hongrie en 1921 par le retour de l'ex-roi Charles, le gouvernement hongrois invoqua l'article XI en soutenant que dans le cas où l'Etat menacé ne faisait pas partie de la S. D. N. et n'avait pas le droit de s'adresser au Conseil, ce dernier devait intervenir d'office. Le gouvernement hongrois ayant reconnu par la suite que l'article XI nécessitait la requête d'un Membre de la Société pour que le Secrétaire général convoquât le Conseil, basa son nouveau recours sur l'article XVII, en faisant remarquer que si la limitation prévue à l'article XI était applicable à ce texte, rien ne le distinguerait de l'article XI. En réponse à cette lettre, le Secrétaire général adressa au gouvernement hongrois son point de vue sur la question dans la note suivante : « L'article XI du Pacte invoqué dans la première note du gouvernement hongrois datée du 13 novembre, indique le moyen de saisir le Conseil d'une question telle que celle qui nous intéressait ; il requiert une demande d'un membre de la Société et stipule qu'une convocation du Conseil par le Secrétaire général suivra immédiatement cette demande. Si l'affaire constitue un différend, une Partie à ce différend, qui est membre de la Société, peut évidemment saisir le Conseil. Il n'en est pas de même toutefois

d'une Partie qui n'est pas membre de la Société. Celle-ci devra se borner à provoquer une demande de convocation par un membre en informant les membres de la Société, soit directement, soit par l'intermédiaire du Secrétaire général, de l'état de choses qui, à son avis, menace la paix. L'article XVII ne prévoit aucune manière spéciale de saisir le Conseil. Il envisage simplement le moyen d'étendre l'action du Conseil à des non-membres de la Société et présuppose que le Conseil a été dûment saisi. En d'autres termes, en ce qui concerne la convocation du Conseil, le Secrétaire général n'a pas plus un droit d'initiative en vertu de l'article XVII qu'en vertu de l'article XI du Pacte. »

M. Jean Ray se félicite de cette limitation apportée au droit du Secrétaire général de convoquer le Conseil en cas de guerre ou menace de guerre. Il estime cette condition dans la ligne de l'esprit du Pacte, qui favorise les membres de la Société par rapport aux non-membres, dont la situation peut dériver soit d'une abstention volontaire de s'y faire admettre, soit même d'une exclusion de la part des autres membres de la Société. Il ajoute que l'inconvénient résultant du fait que la victime elle-même peut refuser d'invoquer l'article XI, ne prive pas l'Assemblée ou le Conseil de se saisir de la question en vertu de leur compétence générale commune, résultant de l'article 3, alinéa 3, et de l'article 4, alinéa 4, du Pacte (33).

En opposition directe avec cette interprétation, un second groupe d'auteurs aboutit à des conclusions inverses. Ceux-ci invoquent d'abord l'interprétation littérale du texte. D'abord les mots « En pareil cas » em-

(33) Jean Ray. *Commentaire du Pacte*, pp. 383, 384 et 385,

ployés par les rédacteurs du Pacte ne ménagent pas seulement une transition avec ce qui précède. Ils soulignent bien, d'après ces auteurs, le fait que c'est le Secrétaire général qui est chargé de constater l'urgence. Pour eux, la question paraît tranchée par l'article premier, alinéa 4, du Règlement intérieur du Conseil qui, pour les convocations urgentes, confère au Président en exercice un pouvoir discrétionnaire. Pourquoi en irait-il différemment en ce qui concerne le Secrétaire général dont le rôle est prévu dans le Pacte lui-même alors que ce dernier n'a jamais consacré l'existence du Président du Conseil ? M. Kunz invoque à l'appui de sa thèse un mémoire de sir Eric Drummond en date du 21 novembre 1926 (34), où le Secrétaire général déclare : « Il semble essentiel que le Secrétaire, outre les mesures qu'il peut avoir à prendre, aux termes du premier alinéa de l'article XI, continue à échapper à toute nécessité de suivre une procédure quelconque, déterminée à l'avance, en vue d'éviter tous les risques possibles d'un retard. »

Il déduit de ce mémoire que la convocation immédiate du Conseil en vertu du premier alinéa de l'article XI est une obligation stricte incombant au Secrétaire général et qu'elle doit avoir lieu de sa propre initiative (35).

Enfin certains auteurs tirent argument de l'esprit général de l'article XI. Le Secrétaire général ayant le devoir, aux lieu et place du Président en exercice, sans avoir à solliciter une autorisation quelconque de la part de ce dernier, de convoquer le Conseil, il doit pouvoir le faire en l'absence de toute requête émanant d'un gouvernement et invoquant l'article XI, car, en présence

(34) Document, série III, 1927, p. 91.

(35) J. Kunz. *L'article XI du Pacte de la Société des Nations*. Académie de droit international, 1932, I, p. 745,

d'une menace de guerre imminente, le Conseil a le devoir d'intervenir d'office. Le devoir d'intervention de la part du Conseil dans le cadre de l'article XI ne fait de doute pour personne.

Dans un rapport au Conseil en date du 1^{er} décembre 1926, M. de Brouckère aborde en ces termes la question de l'intervention spontanée du Conseil : « Avant qu'un membre n'ait eu recours à la guerre, avant même qu'un acte de guerre ait été accompli, dès qu'existe le danger pressant qu'un acte de guerre puisse s'accomplir, le danger de guerre est certain et le devoir existe pour la Société d'intervenir. » Mais avec un idéalisme peut-être un peu excessif, il crut pouvoir traiter par préterition le fonds même du problème, estimant comme « inconcevable » l'hypothèse de non-appel au Conseil de la part d'aucun membre de la Société, ni de celle de la victime elle-même : « Faut-il prévoir le cas où aucun membre ne prendrait l'initiative nécessaire, où tous s'entendraient pour ne pas accomplir un devoir évident, où la victime elle-même n'appellerait pas au secours ? Cette hypothèse-là ne serait concevable que si, d'abord, la Société avait perdu toute son autorité et jusqu'à son existence morale. »

L'hypothèse n'est cependant pas inconcevable et en examinant la pratique suivie par la Société, nous citerons deux exemples dans lesquels la S. D. N. n'est pas intervenue à défaut de l'initiative de l'un de ses membres.

Pour M. Philipse, une telle passivité de la part de la S. D. N., à qui l'article XI trace un devoir d'intervention en tant qu'entité distincte des éléments qui la constituent, ne saurait être tolérée : « A notre avis, il semble n'exister aucun doute : l'esprit de l'article XI ne tolère

pas que l'on fasse dépendre son application d'une initiative de l'un de ses membres. Dans les cas visés à cet article, la question de la convocation du Conseil ne doit pas être laissée à la volonté arbitraire des membres, mais elle doit être régie par des principes juridiques, c'est-à-dire que le Conseil doit être convoqué *ex officio*, soit par le Secrétaire général, soit par le Président en exercice. On peut certainement faire l'objection que d'après le texte même de l'article XI, le Secrétaire général convoque le Conseil à la demande de tout membre de la Société. Toutefois, cet argument ne nous semble guère concluant ; cette adjonction ne peut viser autre chose que l'assurance que tout membre — et non seulement ceux des membres qui sont partie au conflit qui a provoqué le cas de guerre ou de menace de guerre — a le droit de demander la convocation du Conseil (36). »

Le mémorandum Rutgers, dont nous avons signalé l'intérêt pratique indiscutable, considère qu'en droit positif, le Conseil ne peut être saisi que par un membre de la Société. Sans doute, tout membre de la Société, à la différence de l'article XV, a le droit de porter le conflit devant le Conseil en vertu de l'article XI, même s'il n'y est pas directement intéressé, et aucune forme particulière n'est requise à cet effet. Le mémorandum, pour montrer qu'aucune forme spéciale n'est prescrite, cite le cas du différend entre le Panama et Costa-Rica, où le Conseil, réuni à Paris, ayant sous les yeux certains rapports indiquant qu'une tension existait entre ces deux pays, en fit l'objet de ses délibérations. Toutefois, pour que le Secrétaire général, conformément à l'alinéa 1^{er}

(36) A. H. Philipse. *Le développement des moyens de prévenir la guerre*. Revue de droit international et de législation comparée, t. XIII, 1932, pp. 669-670.

de l'article XI, puisse convoquer immédiatement le Conseil, un des membres de la Société doit lui avoir adressé une demande à cet effet.

Si nous passons maintenant à l'examen de la pratique proprement dite, nous relevons deux exemples dans lesquels la S. D. N., contrairement à l'esprit général de l'article XI, s'est abstenue d'intervenir en l'absence d'une initiative de l'un de ses membres. C'est ainsi que la S. D. N. a fait preuve d'une inertie injustifiable en deux occasions : la guerre russo-polonaise de 1920 (37) et la guerre gréco-turque de 1922-1923 (38).

Nous avons vu que l'initiative d'un membre avait été reconnue obligatoire pour la convocation du Conseil dans la correspondance échangée entre le Secrétaire général et le gouvernement hongrois au sujet de l'appel adressé par ce gouvernement au Conseil en vertu des articles XI et XVII (39).

Par contre, le Conseil est intervenu, de sa propre initiative, dans le différend entre le Paraguay et la Bolivie, au cours de sa 53^e session, tenue à Lugano, en décembre 1928 (40).

La pratique sur la question de savoir si le Secrétaire général a ou non un droit d'initiative propre pour convoquer le Conseil en vertu de l'alinéa 1^{er} de l'article XI, a été, ainsi que nous le voyons, fort variée, tout en mar-

(37) Actes de la I^{re} Assemblée, S. pl., p. 151 et pp. 263 et suivantes.

(38) Actes de la III^e Assemblée. S. pl., pp. 123, 151 et 294.

(39) J. O., S. D. N., décembre 1921, pp. 1218-1219, et J. O., S. D. N., février 1922, pp. 130-131.

(40) J. O., S. D. N., janvier 1928, pp. 31, 40, 56 et 71.

(41) L. Kopelmanas. *L'article XI du Pacte de la Société des Nations*. Revue générale de Droit international public, 1935, p. 623.

quant cependant depuis ces derniers temps, une certaine tendance vers la reconnaissance d'une intervention spontanée. Il reste à tirer une conclusion « de lege ferenda » de l'examen de la doctrine et des tendances qui se dessinent dans la pratique.

Puisque le devoir d'intervention politique de la S. D. N. est nettement tracé dans l'article XI, qu'une limitation très importante lui est déjà imposée par la règle de l'unanimité au Conseil en vertu de l'article 5 du Pacte, il importe de ne pas rendre ce devoir d'intervention plus hasardeux, en faisant de la requête d'un Etat membre de la Société la condition *sine qua non* du déclenchement de l'article XI. Ce serait, ainsi que le remarque fort judicieusement M. Kopelmanas, sur un plan essentiellement politique, vouloir donner la primauté « à une disposition de procédure d'urgence, permettant la convocation d'une session extraordinaire du Conseil (41) ». Un amendement s'impose à la phrase finale de l'alinéa 1^{er} de l'article XI qui tendrait à conformer le droit positif à l'évolution du rôle politique du Secrétaire général et à le mettre en harmonie avec les tendances que nous avons relevées dans la jurisprudence du Conseil. Il faut permettre au Secrétaire général de convoquer « immédiatement » le Conseil, sans avoir à attendre la requête d'un Etat membre, et respecter en même temps et l'esprit et la lettre de l'article XI, en évitant tout retard qui, dans la situation presque désespérée du premier alinéa de l'article XI, aurait des conséquences incalculables.

Rappelons ce que nous avons déjà signalé dans la partie historique de cette étude, à savoir que, lorsque M. Venizelos refusa d'être promu « Chancelier » du nouvel organisme, il fut décidé de mettre à sa place un

« Secrétaire général » et de modifier les articles XI et XV dans le sens de la rédaction actuelle.

La suppression du membre de phrase « à la demande de tout membre de la Société » en quoi consisterait d'ailleurs tout l'amendement, apparaît hautement désirable.

L'amendement qui reconnaîtrait au Secrétaire général le pouvoir d'apprécier l'urgence de la situation couronnerait ainsi l'évolution intéressante que la jurisprudence du Conseil s'est déjà efforcée de dégager dans le cadre de l'article XI et dont nous retrouverons un exemple tout aussi remarquable en matière de protection des minorités.

M. Kopelmanas craint par contre que l'amendement n'entraîne une responsabilité trop lourde pour le Secrétaire général en lui reconnaissant le pouvoir discrétionnaire d'apprécier si la convocation du Conseil paraît urgente ; aussi, après s'être déclaré partisan de la suppression du membre de phrase précité, conclut-il en préconisant que la convocation devrait émaner du Président en exercice. Afin de sauvegarder le droit des membres de la Société de demander la convocation du Conseil, la Cour Permanente serait chargée de contrôler l'acte de convocation du Président en exercice ainsi que le refus de la part du Conseil d'intervenir.

L'étude à laquelle nous nous sommes livrés au sujet du rôle du Secrétaire général dans le domaine de la prévention de la guerre nous invite pourtant à ne pas adopter ces dernières conclusions. Malgré la suppression de la nécessité d'une initiative d'un Etat membre qui résulterait de l'amendement, la convocation du Conseil de la part d'un Président en exercice appartenant à l'un des Etats membres aurait précisément pour effet de lais-

ser planer un doute puisqu'il serait malaisé d'établir une distinction entre son initiative propre et celle qui reviendrait à l'Etat membre dont il serait le ressortissant.

Seul le Secrétaire général nous paraît qualifié pour agir en cas de guerre ou de menace de guerre, et il offre par ailleurs assez de garanties pour que, au cas où l'amendement serait adopté, le droit des Etats membres de demander la convocation du Conseil soit sauvegardé. Le Secrétaire général doit avoir, selon nous, un pouvoir discrétionnaire. Sans reprendre le rôle que l'on voulait faire jouer à M. Venizelos et tous les arguments cités au cours de cette étude, il n'est pour s'en convaincre que de faire un bref parallèle entre le Secrétaire général et le Président du Conseil en exercice et de se reporter aux conditions de la nomination du Secrétaire général inscrites dans l'article 6, alinéa 2, du Pacte. Le Secrétaire général est nommé par le Conseil (nous avons vu que l'unanimité s'était faite au Conseil sur la personne de M. Joseph Avenol) alors que le Président du Conseil en exercice est désigné selon un roulement d'après l'ordre alphabétique des Etats membres du Conseil. L'Assemblée doit, de plus, ratifier le choix du Secrétaire général à la majorité (c'est la quasi-unanimité des suffrages qu'a ralliée M. Avenol). Le mandat du Secrétaire général est de dix ans, il peut être renouvelé pour trois ans ; alors que le Président du Conseil en exercice n'est en fonctions que pendant une session et l'intervalle qui sépare celle-ci de la suivante ; le titre même de Président du Conseil ne figure dans aucun article du Pacte. Le Président du Conseil est en même temps un délégué du gouvernement responsable devant le pays dont il est le ressortissant, alors que le Secrét-

taire général est un fonctionnaire international responsable à la fois devant le Conseil et l'Assemblée.

Section II

Evolution du rôle du Secrétaire général en matière de protection des minorités

Nous assistons à une évolution jurisprudentielle intéressante du rôle politique du Secrétaire général dans la procédure des pétitions créée de toutes pièces par le Conseil. Cette dernière procédure se distingue nettement de la procédure normale prévue par les Traités des minorités, en ce qu'elle est de création purement jurisprudentielle et se présente avec un caractère préliminaire d'information et d'instruction.

Elle assure en fait et sur le plan politique pur la possibilité pour les minorités de porter à l'examen du Conseil tout ce qui serait de nature à affecter leurs rapports entre elles et les gouvernements dont elles font partie.

Depuis sa création par le Conseil dans sa résolution du 22 octobre 1920, la procédure des pétitions a subi un développement continu. Elle a fait progresser du même coup l'importance politique du Secrétaire général et c'est l'évolution du rôle politique de ce dernier, parallèle à son développement, que nous allons étudier au cours de nombreuses résolutions du Conseil et de l'Assemblée concernant la réglementation souvent minutieuse de la procédure des pétitions.

En premier lieu, la création du système des pétitions

est consacrée en ces termes dans le rapport Tittoni adopté par la résolution du Conseil du 22 octobre 1920: « Evidemment, ce droit (il s'agit du droit pour les Puissances représentées au Conseil de saisir ledit Conseil) n'exclut point la faculté des minorités elles-mêmes, ou bien des Etats non représentés au Conseil, de signaler à la S. D. N. toute infraction ou danger d'infraction ; mais cet acte doit conserver le caractère d'une pétition ou d'une information pure et simple ; il ne peut pas avoir pour effet juridique de saisir le Conseil et de provoquer son intervention.

Par conséquent, quand une demande relative aux questions de minorités est adressée au Conseil, le Secrétaire général doit en donner communication, sans commentaire, aux membres du Conseil pour information. Cette transmission ne constitue pas encore un acte juridique de la Société ou de ses organes. La compétence du Conseil à s'occuper de la question surgit seulement si l'un de ses membres signale à son attention l'infraction ou le danger d'infraction qui a fait l'objet de la pétition ou de l'information.

L'Etat intéressé, s'il fait partie de la Société, est aussi renseigné en même temps que le Conseil de l'objet de la demande ; en effet, le Secrétaire général, depuis quelque temps, a établi que tout document, communiqué pour information aux membres du Conseil, soit immédiatement communiqué aussi à tous les membres de la Société.

Cette communication, qui peut permettre à l'Etat intéressé de soumettre aux membres du Conseil les considérations qu'il juge désirables, n'a pas pourtant le caractère d'une requête de la Société en vue d'obtenir des renseignements au sujet de la demande, ni elle

n'implique non plus pour l'Etat intéressé la nécessité de présenter des documentations à sa défense. » (42).

Le but de l'innovation apportée au droit exclusif des membres du Conseil de saisir ledit Conseil par le rapport Tittoni est de permettre aux membres, dans le silence des Traités des minorités, de se procurer ainsi indirectement des renseignements sur le traitement réservé aux minorités, par les Etats dont elles font partie.

L'innovation réalisée se résume de la façon suivante: elle offre aux minorités ainsi qu'aux Etats membres de la Société mais non représentés au Conseil, la faculté d'adresser des pétitions au Secrétaire général. Ce dernier se borne à transmettre, sans commentaire, les pétitions reçues aux Etats membres de la Société. Les pétitions sont adressées directement au Secrétaire général.

En vue de permettre à l'Etat minoritaire de faire connaître son point de vue en même temps que celui de la minorité, le Conseil adoptait, selon les vœux du gouvernement polonais, le 27 juin 1921, la résolution suivante : « Toute demande relative à la protection des minorités en vertu des stipulations des Traités, émanant de requérants qui n'ont pas qualité de membres de la S. D. N., sera communiquée à l'Etat intéressé.

L'Etat intéressé sera tenu d'informer le Secrétaire général dans les trois semaines à dater du jour où son représentant auprès du Secrétariat de la S. D. N. aura reçu le texte d'une telle demande; s'il se propose de transmettre des observations à ce sujet.

(42) Société des Nations. *Protection des minorités de langue, de race ou de religion*. Résolutions et extraits des procès-verbaux du Conseil, résolutions et rapports adoptés par l'Assemblée et relatifs à la procédure à suivre dans les questions de protection des minorités. Genève, mars 1931, pp. 7-8.

Au cas où l'Etat intéressé ne répondrait pas dans les trois semaines ou déclarerait qu'il s'abstient de faire des observations, la demande en question sera communiquée aux membres de la S. D. N., conformément à la procédure prévue par le rapport Tittoni. Au cas où l'Etat intéressé déclarerait qu'il désire faire des observations, un délai de deux mois à dater du jour où son représentant à la S. D. N. a reçu la demande, lui sera accordé à cet effet. Après avoir reçu les observations, le Secrétaire général fera communiquer la demande conjointement avec les observations susdites.

Dans les cas exceptionnels et d'extrême urgence le Secrétaire général est tenu, avant la communication de la demande aux autres membres de la S. D. N. d'en informer le représentant de l'Etat intéressé auprès du Secrétariat de la S. D. N. » (43).

Comme on le voit, le Conseil innove avec une prudence extrême. Il n'est pas porté atteinte au droit exclusif des Puissances représentées au Conseil de saisir celui-ci, et le Secrétaire général agit seulement en tant qu'organe centralisateur, transmettant la documentation. Il y a pourtant déjà de sa part une certaine appréciation des circonstances. Comme le Conseil n'a établi aucune règle permettant de définir le caractère exceptionnel ou d'extrême urgence de la pétition, c'est le Secrétaire général qui en décide, d'après son jugement personnel.

Par contre une résolution de l'Assemblée en date du 21 septembre 1922 (44) marque une étape décisive dans l'évolution du rôle du Secrétaire général en matière de

(43) Société des Nations. *Op. cit.*, Genève, mars 1931, p. 17.

(44) Société des Nations. *Op. cit.*, Genève, mars 1931, pp. 240 et suivantes.

procédure des pétitions. En effet, la résolution suggère d'abord au Conseil de se maintenir normalement en contact avec les gouvernements minoritaires par l'intermédiaire de fonctionnaires du Secrétariat et surtout elle fait à ce dernier, agissant en tant qu'organe du Conseil, un devoir de s'informer sur la manière dont les minorités elles-mêmes comprennent leurs devoirs à l'égard des Etats minoritaires.

Dans un domaine de haute politique, le Secrétariat doit rester sensible aux relations entre les minorités et leurs gouvernements.

Voici la teneur des alinéas 1^{er} et 5 de la résolution de l'Assemblée du 21 septembre 1922 :

« 1° Bien que, dans des cas d'infractions sérieuses aux Traités des minorités, il soit nécessaire que le Conseil conserve son plein droit d'agir directement, l'Assemblée reconnaît que, dans les cas ordinaires, le meilleur moyen pour la S. D. N. d'entretenir de bonnes relations avec les gouvernements signataires des Traités et les personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, placées sous leur souveraineté, est d'avoir avec ces gouvernements des communications officielles et bienveillantes. A cet effet, l'Assemblée suggère que le Conseil pourrait demander à avoir à sa disposition un personnel de Secrétariat plus nombreux.

5° Le Secrétariat de la S. D. N., chargé de réunir des informations concernant la façon dont sont exécutés les Traités des minorités, doit, non seulement assister le Conseil dans l'examen des plaintes concernant les infractions à ces traités, mais doit aussi aider le Conseil à se rendre compte de la façon dont les personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de

langue, remplissent leurs devoirs envers leurs Etats. » (45).

Le premier point de la résolution suggère déjà au Conseil de se maintenir continuellement en contact avec les gouvernements minoritaires par l'intermédiaire de fonctionnaires du Secrétariat.

C'est surtout le point 5° de la résolution du 21 septembre 1922 qui nous intéresse, car il ne s'agit plus d'une suggestion, mais de la définition même des attributions du Secrétaire général.

Les attributions du Secrétaire général, en dépit des tentatives faites en 1929, pour en doter une commission permanente des minorités, subsistent intégralement à l'heure actuelle. Elles sont les suivantes :

1° Le Secrétaire général de la S. D. N. a le droit et le devoir de réunir, sans attendre les plaintes des minorités ou des Etats, les informations concernant :

a) La façon dont sont exécutés les Traités des minorités ;

b) La façon dont les personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue remplissent leurs devoirs envers leurs Etats.

2° Le Secrétaire général tient le Conseil d'office au courant des informations qu'il a réunies ;

3° Le Secrétaire général devient en même temps l'organe ordinaire par l'entremise duquel la S. D. N. s'applique à entretenir de bonnes relations entre les gouvernements et leurs minorités.

Dans cette nouvelle étape de l'évolution de la procédure, le Secrétariat tend à devenir un centre d'information permanent et un organe de surveillance continu.

(45) Société des Nations. *Op. cit.*, Genève, mars 1931, p. 241.

Le Secrétaire général exerce donc en somme auprès de la S. D. N. une véritable action publique portant le double caractère juridique et politique. Il s'agit d'abord comme une sorte de magistrat rapporteur auprès du Conseil. Il remplit ensuite les délicates fonctions de médiateur bienveillant, d'organe officieux de conciliation entre les gouvernements et les minorités.

Par la résolution du 5 septembre 1923 (46), le Conseil faisait sien le rapport de M. de Rio Branco, déterminant les conditions de recevabilité des pétitions sur lesquelles doivent porter l'examen du Secrétaire général :

« Pour être soumises à la procédure établie par les résolutions du Conseil du 25 octobre 1920 et du 27 juin 1921, les pétitions adressées à la S. D. N., relatives à la protection des minorités,

a) Doivent avoir pour objet la protection des minorités conformément aux Traités ;

b) En particulier, elles ne doivent pas être présentées sous la forme d'une demande de rupture des liens politiques entre la minorité et l'Etat dont elle fait partie ;

c) Elles ne doivent pas émaner d'une source anonyme ou mal établie ;

d) Elles doivent être rédigées sans violence de langage ;

e) Elles doivent contenir des informations ou signaler des faits qui n'ont pas récemment fait l'objet d'une pétition soumise à la procédure ordinaire. »

Avec la résolution du Conseil du 5 septembre 1923 l'importance du rôle du Secrétariat général dans la procédure des pétitions se trouve encore accrue d'une ma-

(46) Société des Nations. *Op. cit.*, Genève, mars 1931, p. 23.

nière considérable. Le Secrétaire général devient ainsi le juge de la recevabilité des pétitions et en cette qualité il dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation puisqu'au cas où il déclare la pétition irrecevable, il n'est pas obligé de motiver sa décision.

L'attitude observée par le Secrétaire général à l'égard des pétitions avait été exposée et motivée par lui dans une note soumise au Conseil le 10 juin 1926 (47), note que nous ne pouvons malheureusement reproduire en raison de sa longueur, mais dont nous extrayons le passage relatif à la pratique suivie par le Secrétariat jusqu'en 1929 au cas où la pétition est jugée irrecevable.

« Lorsqu'une pétition de minorité n'est pas jugée recevable par le Secrétariat, elle est traitée dans chaque cas selon l'espèce. En principe, il serait suffisant d'envoyer un accusé de réception de pure forme sans donner d'autre suite à la pétition. C'est la procédure ordinairement suivie lorsque le Secrétariat peut considérer comme assuré que le pétitionnaire est au courant des conditions que doivent remplir les pétitions pour être recevables, mais néanmoins ne les observe pas... »

L'examen des conditions de recevabilité est donc confié au Secrétaire général de la S. D. N. C'est une mission importante et extrêmement délicate. Demandons-nous quelle en est l'étendue et pour cela reportons-nous à l'avis donné par un Comité de Juristes (48), le 9 juin 1928, avis dont le Conseil a pris acte à sa séance du 8 septembre 1928 :

« Pour apprécier la recevabilité d'une pétition demandant à la S. D. N. protection contre le gouvernement d'un Etat soumis aux obligations particulières

(47) J. O., S. D. N., juillet 1926 (annexe 885), pp. 986-987.

(48) J. O., S. D. N., juillet 1928, p. 893.

d'un traité des minorités, il ne convient pas d'examiner le bien ou le mal fondé des allégations formulées dans la pétition, mais seulement leur présentation et leur pertinence à l'égard des conditions indiquées dans la résolution du 5 septembre 1923. »

Mais le Secrétaire général doit borner son rôle à l'examen des conditions de recevabilité des pétitions. Et en cas d'admission de la pétition, l'Etat minoritaire intéressé a un recours contre la décision du Secrétaire général, prévu également dans la résolution du Conseil du 5 septembre 1923 : « Au cas où l'Etat intéressé soulèverait, pour une raison quelconque, des objections contre la recevabilité d'une pétition, le Secrétaire général soumettra la question de recevabilité au Président du Conseil, qui pourra inviter deux autres membres du Conseil à l'assister dans l'examen de cette question. Si l'Etat intéressé le demande, cette question de procédure pourra être inscrite à l'ordre du jour du Conseil. » (50).

Dans le cas où le Secrétaire général écarte la pétition, il n'y a au contraire aucun recours de prévu dans la résolution. Le pétitionnaire n'était même pas tenu au courant du sort de sa pétition, ainsi que nous l'avons vu dans la note du Secrétaire général du 10 juin 1926. Aussi une modification a-t-elle été apportée à cet état de choses par la résolution du Conseil du 13 juin 1929 qui prescrit le devoir suivant au Secrétaire général : « Lorsque le Secrétaire général déclarera une pétition irrecevable, il en informera le pétitionnaire et, le cas échéant, il lui communiquera la résolution du Conseil

(49) J O., S. D. N., octobre 1928, p. 1493.

(50) Société des Nations. *Op. cit.*, Genève, mars 1931, pp. 30-34.

du 5 septembre 1923, fixant les conditions de recevabilité pour les pétitions des minorités. » (51).

Le Secrétaire général exerce ainsi une action publique très importante au cas où il déclare la pétition irrecevable. Aussi des critiques n'ont-elles pas manqué d'être formulées contre cette action publique du Secrétariat.

« Le rejet « a limine » est sans doute un acte de volonté qui a une importance décisive pour les pétitionnaires. Il coupe à la pétition le chemin du Conseil. Le Secrétaire général n'est cependant pas un organe de la volonté du Conseil », remarque le professeur Rauchberg. La plupart des auteurs attaquent le principe du huis-clos de la procédure des pétitions. D'autres enfin affirment que le Secrétariat est un organe purement exécutif qui doit se garder de toute initiative.

Puisque le projet d'une Commission Permanente des Minorités est très difficilement réalisable, le Secrétariat est, à notre avis bien qualifié pour jouer ce rôle d'instruction dans le système jurisprudentiel des pétitions.

Nous avons signalé en exposant les attributions de la Section des Minorités que celle-ci dispose, indépendamment des informations que lui fournit la Section d'information, d'un service spécial de presse en ce qui concerne les questions de minorités.

Le rapport du Comité des Trois contient des données très précises sur les moyens dont dispose la Section des Minorités, au sujet de sa documentation, de son service spécial de presse et des voyages des membres de la Section dans les Etats minoritaires.

Conformément au paragraphe 6 de la résolution du

(51) Société des Nations, *Op. cit.*, Genève, mars 1931, p. 11.

Conseil du 13 juin 1929, le Secrétaire général publie une fois par an au « Journal officiel » les statistiques suivantes :

- 1° Nombre de pétitions reçues au Secrétariat ;
- 2° Nombre de pétitions déclarées irrecevables ;
- 3° Nombre de pétitions déclarées recevables et soumises à l'examen d'un Comité des Trois ;
- 4° Nombre des Comités et des réunions tenues par eux ;
- 5° Nombre des pétitions dont l'examen de la part d'un Comité des Trois a été clos au cours de l'année.

Sur quelques 400 pétitions reçues jusqu'ici (si l'on excepte celles fort nombreuses qui émanaient de la Haute-Silésie), la moitié environ a été jugée irrecevable. Sur le nombre des cas restants, le Conseil n'a été saisi qu'une quinzaine de fois.

En conclusion, une évolution intéressante du rôle politique du Secrétaire général apparaît dans le développement jurisprudentiel de la procédure des pétitions. En effet, toute personne appartenant à une minorité de langue, de race ou de religion a la faculté de s'adresser directement au Secrétaire général, sans passer par l'intermédiaire de leurs gouvernements. En décidant de créer le système des pétitions et en confiant l'examen de la recevabilité des pétitions au Secrétaire général, le Conseil a permis, en fait, aux minorités d'user de prérogatives que les Traités des Minorités réservent aux seuls membres du Conseil. L'initiative est en réalité passée des membres du Conseil aux minorités, lesquelles peuvent mettre, par le moyen des pétitions, en mouvement la machine procédurale.

Il y a toutefois cette grande différence entre le système des Traités qui réserve à un membre du Conseil

l'initiative de déclancher la procédure et le système jurisprudentiel qui permet en fait à une minorité de saisir directement le Conseil ; que, dans ce dernier cas, le Secrétaire général est en matière de pétitions libre de décider s'il convient d'y donner suite.

Telle est l'évolution du rôle du Secrétaire général dans la procédure des minorités, évolution tout aussi remarquable que celle que nous avons notée en examinant l'article XI du Pacte.

Il y a d'ailleurs à montrer au terme de cette étude le lien qui existe entre le domaine de la prévention de la guerre et celui de la protection des minorités.

L'article XI peut être invoqué dans le cas où il existe des minorités en faveur desquelles il n'existe pas de Traités spéciaux, pourvu, bien entendu, que les circonstances soient de nature à menacer les relations internationales.

L'intérêt de l'article XI, alinéa 2, n'est pas moins grand dans le cas où existe un Traité de Minorités en ce qu'il peut être invoqué par tout membre du Conseil, alors que nous savons que, dans la procédure normale, ce droit appartient exclusivement aux membres du Conseil. Avec cette réserve que l'article XI du Pacte ne doit être invoquée que dans les cas graves qui suscitent le sentiment que sont intervenus des faits qui pourraient effectivement menacer le maintien de la paix entre nations (52).

Ainsi dans le domaine de la protection des minorités, où nous nous sommes efforcés de montrer, parallèlement à la création et au développement jurisprudentiel de la procédure des pétitions, le rôle politique impor-

(52) J. O., S. D. N., juillet 1928, p. 942.

tant du Secrétaire général, « l'omnivalence » de l'article XI réapparaît.

L'article XI peut fonctionner ainsi dans des cas très graves, comme une procédure distincte en matière de protection des minorités, à côté de la procédure normale des Traités et de celle toute jurisprudentielle des pétitions.

Il reste à signaler une nouvelle tendance en vue de confier un rôle politique au Secrétariat général. Elle apparaît à propos du problème des réfugiés. En 1930, l'Assemblée a confié pendant un an au Secrétariat la protection politique et juridique des réfugiés. Le rapport qui confiait cette mission au Secrétaire général précisait en ces termes le rôle de ce dernier : « Celui-ci serait donc chargé notamment de :

- a) Etudier l'évolution du problème des réfugiés ;
- b) Assurer, suivre et régulariser l'application des arrangements et accords existants ;
- c) Provoquer éventuellement la révision des arrangements et accords actuels, et la conclusion d'arrangements et accords nouveaux. »

Il est à noter l'importance qu'il y a à faire assurer la protection politique et juridique des réfugiés par les organes réguliers de la Société des Nations.

Il convient d'insister sur le fait que les documents officiels ne permettent pas toujours de saisir l'ampleur de l'activité du Secrétariat : les travaux de l'Assemblée et du Conseil, des Commissions, des comités et des rapporteurs sont le plus souvent exécutés en fait par le Secrétariat, sans que l'observateur du dehors ait la possibilité de le savoir expressément.

Nous citerons un cas dans lequel le hasard permet une telle constatation. On sait qu'au début de chaque

Assemblée fonctionne une Commission de vérification des pouvoirs. En 1932, cette Commission s'est réunie aussitôt nommée, un matin à 10 h. 40 ; à 11 h. 20, son Président était à la tribune pour annoncer que la Commission avait examiné les documents qui lui étaient présentés par le Secrétaire général et avait constaté la régularité des pouvoirs de cinquante-trois délégations (a).

On saisit ainsi sur le vif, le fait constant que le travail, qui est en apparence accompli par une commission est fait en réalité par le Secrétariat (b).

En tant qu'organe technique, comme sa technique s'applique également à des problèmes politiques, le Secrétariat général exerce nécessairement par là même une influence politique. Il ne peut étudier les problèmes qui lui sont soumis, sans suggérer des décisions et, en fait, le rôle du Conseil se borne bien souvent à faire siennes de telles suggestions.

Enfin, même dans les problèmes en apparence les plus techniques, le Secrétariat général entre toujours sur quelques points en opposition plus ou moins directe avec la souveraineté des Etats.

Un symptôme qui traduit bien l'importance croissante du Secrétariat est la présence et l'accroissement du nombre de délégations officielles et permanentes « accréditées auprès du Secrétariat », à Genève.

Dès l'origine, un certain nombre d'Etats membres de la Société, ont organisé dans leurs capitales respectives des bureaux de liaison ou des services nationaux, dits de Secrétariat ou de correspondance de la S. D. N., char-

(a) Actes de la XIII^e Assemblée. L. pl., p. 23.

(b) Jean Ray. *Commentaire du Pacte*, 3^e supplément, 1933, pp. 41-42.

gés de coordonner d'unifier les relations de toutes les administrations intéressées de leur pays, tant avec le Secrétariat général qu'avec le B. I. T., le Conseil de la Société, les diverses Commissions et Conférences issues de l'Assemblée et généralement tous les organismes qui gravitent autour de la Société.

La IV^e Commission de l'Assemblée (c) recommandait fortement l'institution et l'augmentation du nombre de semblables offices dans les diverses capitales, offices grâce auxquels se trouvent ainsi coordonnées d'une manière logique et uniforme les relations entre tous les services de la Société et les administrations nationales.

Symétriquement, mais sans que l'initiative en fût unanimement approuvée, s'installèrent à Genève et dans diverses capitales des délégations officielles et permanentes auprès de la Société des Nations.

L'origine de ces dernières doit être recherchée dans le désir des Etats membres, n'ayant pas de siège au Conseil de s'assurer en quelque sorte une représentation de fait pendant les sessions du Conseil et de l'Assemblée, ou en vue de coordonner en dehors de toute session, leur représentation dans les divers organes de la Société.

Ce fut la Pologne qui, la première, établit à Genève une délégation permanente distincte de sa représentation officielle diplomatique ou consulaire. L'année 1920 vit la création d'un grand nombre de ces institutions. Dès 1921, le Secrétariat dressait une liste qui ne comprenait pas moins de vingt et une délégations permanentes (d).

En janvier 1922, leur nombre s'élevait à vingt-cinq,

(c) Actes de la II^e Assemblée, IV^e Commission, pp. 180-181.

(d) J. O., S. D. N., mai 1921, p. 305.

dont dix étaient installées à Genève, dix à Paris, quatre à Berne, et une à Monaco.

Ce nombre atteint actuellement quarante-trois, dont vingt-sept sont installées à Genève, huit à Berne, six à Paris, une à Bruxelles et une à Berlin (e).

Il est clair que la tendance consiste à assurer de plus en plus le transfert des délégations officielles et permanentes à Genève.

Une de leurs fonctions caractéristiques est d'assurer la liaison entre les Gouvernements des Etats, membres ou non de la Société des Nations, avec l'ensemble des divers organismes de la Société, au centre desquels se tient le Secrétariat général et Permanent. Elle implique la réception de la multitude des documents émanant du Secrétariat et leurs transmission à leurs gouvernements respectifs.

Mais leur rôle ne se borne pas seulement là. Les délégations permanentes sont aussi des centres d'information et elles vont jusqu'à donner des avis. Chaque délégation permanente tient le Secrétariat au courant de tout ce qui concerne les conditions politiques et sociales, et l'état de l'opinion de son pays, des intentions de son gouvernement. Elle peut même donner son avis sur les projets de la Société des Nations susceptibles d'intéresser plus particulièrement le gouvernement qui l'a instituée.

« Il est curieux de noter », remarquait M. William Rappard (f), avant la réforme du Secrétariat datant de

(e) Pitman B. Potter. *Permanent Delegations to the League of Nations*. Geneva, Research special studies, n° 8, novembre 1930, p. 6.

(f) William Rappard. *Où en est la Société des Nations*. L'Esprit international, avril 1931, p. 242.

la résolution de l'Assemblée du 17 octobre 1932 » que les délégations les plus importantes et les plus actives représentent toutes des Etats privés de sièges permanents au Conseil et par suite de postes sous-secrétaire général au Secrétariat. C'est là une indication supplémentaire du caractère qui s'attache en fait sinon en droit à ces postes. Si leurs titulaires n'accomplissent pas à l'intérieur du Secrétariat une véritable mission nationale, on ne s'expliquerait pas, en effet, comment la France et la Grande-Bretagne pourraient se passer d'une délégation permanente auprès de lui, alors que des Etats tels que la Hongrie et le Danemark, beaucoup moins représentés dans son sein même, le jugent au contraire indispensable. »

Il est certain que l'apparition de délégations permanentes était en corrélation étroite avec le fait que les petites Puissances non représentées au Conseil ne comptaient aucun de leurs ressortissants dans la composition originaire du Secrétariat.

CONCLUSION

LA CRISE DU SECRETARIAT GENERAL

La S. D. N. subit les répercussions directes de la crise mondiale qui sévit dans tous les domaines : politique, économique et social. Demandons-nous si, à toutes ces causes extérieures ne s'ajoute pas une crise organique du Secrétariat, une crise spécifique de la S. D. N. tendant à décomposer le seul organisme administratif ayant jusqu'ici permis à la Société elle-même d'échapper à l'anarchie en lui donnant des assises solides et un cours régulier.

En poursuivant notre historique au début de notre étude sur le Secrétariat, nous sommes arrivés aux années 1920 et 1921 avec l'adoption des rapports Balfour et de la Commission Noblemaire. Le caractère international et la compétence technique du Secrétariat paraissaient bien, grâce au personnel qu'avait su recruter Sir Eric Drummond, devoir être réalisés pratiquement. Le Secrétariat semblait bien répondre à la conception ori-

ginaire d'une administration purement internationale composée de fonctionnaires légalement privés de tout caractère national représentatif, « dénationalisés » en quelque sorte. En fait il y eut dès le début une prédominance très nette d'éléments britanniques et français dans les postes importants du Secrétariat. Sans doute l'obligation de connaître deux langues officielles, le français et l'anglais, fut pour quelque chose dans la prédominance de tels éléments. Cependant des Etats, particulièrement les petits Etats, ne manquèrent pas de se plaindre de la répartition des nationalités dans la haute Direction du Secrétariat.

Dès le début, en effet, Sir Eric Drummond s'entourait d'un état-major de quatre sous-secrétaires généraux qui se trouvaient être les ressortissants des quatre grandes Puissances membres de la Société.

Sans doute encore cette structure pyramidale du Secrétariat dans laquelle les grandes Puissances occupaient le sommet pouvait s'expliquer. Quand la S. D. N. est née, nul ne pouvait prévoir son avenir et c'est dans une pensée de sollicitude à son égard que ses initiateurs ont pensé assurer une certaine stabilité à l'institution en choisissant les chefs du Secrétariat parmi les hommes de confiance des puissants Etats. Mais dès les premières mutations, il apparut nettement que la perpétuation de ce système était injuste et dangereuse. Lorsqu'il devint évident que le gouvernement des Etats-Unis n'occuperait pas le siège permanent qui lui avait été réservé au Conseil, le sous-secrétaire général américain quitta son poste et ce poste fut aboli.

Lorsque ses anciens collègues italiens, français et japonais démissionnèrent tour à tour au cours des années suivantes, ils furent automatiquement remplacés par

des ressortissants de la France, de l'Italie et du Japon. Où les premiers symptômes de l'intervention de considération d'opportunisme politique sont aisément discernables, c'est lors des intrigues dont l'entrée de l'Allemagne à la S. D. N. fut l'occasion. M. Georges Scelle a dénoncé excellemment le péril :

« A partir du moment où les gouvernements s'y introduisirent en substituant leur influence à la sienne, toute l'œuvre de Genève, devait périliter. Or, sinon depuis le début, du moins assez vite, le recrutement du personnel du Secrétariat est devenu l'objet d'un marchandage intergouvernemental, et le partage des postes une négociation diplomatique. C'est depuis l'entrée de l'Allemagne en 1927 et sous l'effort commun de la Wilhelmstrasse et de la Consulta, que cette décomposition s'est accentuée jusqu'à faire du Secrétariat une succursale à compartiments multiples des différentes chancelleries.

A mesure le caractère d'homogénéité de l'institution disparaissait. On a pu voir des gouvernements choisir les hauts fonctionnaires du Secrétariat et les maintenir dans les cadres ; exiger d'eux l'engagement de se démettre de leurs fonctions à la première réquisition ; en un mot les établir à Genève comme leurs représentants directs. Certains projets de réorganisation du Secrétariat allaient jusqu'à faire des Sous-Secrétaires généraux dont le nombre s'est multiplié, une sorte de Conseil ou de Directoire, sans l'avis duquel le Secrétaire général n'aurait pu prendre aucune décision. Pour tout dire, le seul organe de la S. D. N. qui, par sa permanence, sa technicité, son autonomie, eût pu s'essayer au rôle de catalyseur de l'esprit international et faire équilibre à la politique d'anarchie des gouvernements « souverains », est progressivement devenu la proie de cette

déliquescence diplomatico-parlementaire qui est la maladie congénitale de la S. D. N. » (53).

En même temps que l'Allemagne obtenait un siège permanent au Conseil, un poste de Sous-Secrétaire général lui était réservé au Secrétariat.

Cette corrélation frappante entre la composition du Conseil et celle du Secrétariat est à l'origine, avons-nous vu de la création et de la multiplication des délégations officielles permanentes des petits Etats « accréditées auprès du Secrétariat ».

Un autre fait très troublant doit être souligné. Les gouvernements interviennent officieusement pour donner leur assentiment à la nomination de leurs nationaux et il est aisément concevable que le Secrétaire général ne se risque pas à faire choix d'un candidat à la nomination duquel son gouvernement s'opposerait. Une loi italienne du 16 juin 1927 va jusqu'à édicter des règles destructives de toute tentative de « dénationalisation progressive » du personnel du Secrétariat.

Aux termes de cette loi le Ministre des Affaires étrangères d'Italie statue discrétionnairement et sans appel non seulement sur le point de savoir s'il convient d'autoriser l'acceptation de fonctions par un Italien dans une Administration internationale, mais encore s'il convient de retirer cette autorisation une fois donnée, le tout assorti de sanctions très sévères.

De même, lorsque l'Allemagne a quitté la S. D. N. elle l'a fait, avec beaucoup moins de tact que le Japon, et le Sous-Secrétaire général allemand a suivi aussitôt la retraite de la délégation allemande. En présence de

(53) Georges Scelle. *L'Esprit international*, n° 30, avril 1934.
— *Essai sur la crise de la Société des Nations et ses remèdes*, pp. 179-180.

tels procédés on a pu parler à juste titre « d'un sabotage des institutions de Genève ». A partir du moment où certains postes deviennent le monopole de fait de Grandes Puissances, il est porté atteinte au principe d'égalité juridique des Etats membres de la Société et il est fait retour aux errements que Sir Eric Drummond dénonçait véhémentement, en faisant remarquer qu'il ne perdait pas de vue « ce que l'on a improprement appelé la représentation des différents Etats dans le Secrétariat », et il ajoutait : « Si en fait les membres du Secrétariat devenaient les représentants de leurs gouvernements respectifs, la valeur de cet organisme en subirait une atteinte sérieuse. »

A cette première tendance des grandes puissances à exercer une main-mise sur les postes à elles primitivement attribués, s'ajoute la prétention non justifiable d'instaurer un système de représentation proportionnelle des Etats au sein du Secrétariat. C'est encore une fois de plus vouloir s'écarter de la conception de Sir Eric Drummond contenue dans le rapport Balfour et rappelé dans celui de la Commission Noblemaire. Pour le Secrétaire général, ces différents postes doivent être répartis entre les diverses nationalités, mais de telle façon qu'à égalité de titres, la préférence soit accordée au candidat dont aucun compatriote ne figure dans la liste du personnel. Quant au fonctionnaire, une fois nommé, il est au service exclusif de la Société et doit être libéré de toute dépendance administrative à l'égard de son gouvernement et ne recevoir d'instructions que de son seul chef hiérarchique, le Secrétaire général.

Les tenants du système de la représentation proportionnelle aux intérêts au sein du Secrétariat partaient au contraire de l'idée que l'homme international est une

création arbitraire de l'esprit et retombaient, comme nous le voyons, dans les errements anciens d'un Secrétariat sans valeur internationale, au personnel démesurément accru, simple doublure amplifiée du Conseil et de l'Assemblée.

Or, la meilleure méthode de garantir les intérêts propres à chaque pays ne consiste pas à juxtaposer au Secrétariat des « représentants » de ces intérêts, naturellement liés à la nécessité de les défendre. Cette tâche revient, en effet, aux délégués responsables des gouvernements représentés au Conseil ou à l'Assemblée et aux représentants des administrations nationales. L'existence d'un organisme international de la nature du Secrétariat doit mettre une limite tout à fait naturelle et automatique à l'esprit national et imposer la nécessité d'en éliminer tout ce qui n'entre pas dans le cadre de l'intérêt général.

Il s'agissait, en réalité, d'une politique à courte vue, présentée très habilement comme la panacée à l'état d'esprit des grandes puissances s'arrogeant le droit de considérer le Secrétariat comme leur chose, politique destinée à satisfaire certains Etats qui ne jugeaient pas suffisants, à leur gré, le nombre de postes à eux alioués.

Fort heureusement ce système ne fut pas retenu par la IV^e Commission de l'Assemblée et en 1928 l'Assemblée sentait le besoin de rappeler dans sa résolution du 26 septembre (54), les principes de base du rapport Balfour en harmonie avec le mémorandum de Sir Eric Drummond présenté en 1920.

Enfin, un autre danger très réel, en corrélation et se

surajoutant aux tendances qui consistent pour les dif-

(54) Actes de la IX^e Assemblée, S, pl., 1928, p. 190.

férents Etats à considérer dans une certaine mesure les membres du Secrétariat de leur nationalité comme des représentants de leurs intérêts particuliers et de leurs buts politiques, menaçait le Secrétariat, ce nouveau danger, c'est celui résultant de l'instabilité du personnel. M. Jean Ray fait ainsi le point de la situation du Secrétariat telle qu'elle apparaissait en 1929. « Depuis quelques années existait un malaise, il avait en partie pour cause un mécontentement du personnel né de l'incertitude des situations ; plusieurs fonctionnaires très distingués ont quitté le Secrétariat ; ceux qui y sont restés ont demandé d'y faire une carrière normale avec des garanties de stabilité, d'avancement, de retraite. D'autre part les rivalités nationales ont toujours depuis l'origine menacé le Secrétariat. Le rapport Balfour de 1920 et le rapport Noblemaire de 1921, qui ont posé les bases de l'organisation ont nettement admis que le personnel doit être revêtu d'un « caractère international », mais en fait pour tenir compte de demandes constamment rejetées, le Secrétaire général a dû pour les nominations s'astreindre à ne pas considérer seulement la compétence mais la nationalité ; et l'opinion de certaines des principales puissances elles-mêmes a attaché de l'importance au fait que le Secrétaire général est Britannique et le Secrétaire général adjoint, Français. Le développement même de la S. D. N. et de son influence, l'importance croissante du rôle du Secrétariat dans la politique internationale ont rendu plus vives les compétitions, et plus urgents le règlement des problèmes soulevés. C'est ainsi que le statut d'une institution qui avait su se fonder solidement, en dépit des difficultés, en un temps relativement court, et qui, avait fourni un travail dont aucun homme informé n'a jamais contesté la va-

leur, a pu se trouver remis en cause et discuté de la façon la plus âpre depuis quelques années. » (55).

L'Assemblée nomma une commission d'études, connue désormais sous le nom de Commission des Treize, chargée aux termes de son mandat « d'étudier les mesures les plus appropriées pour assurer à l'avenir, comme il a été assuré dans le passé, le meilleur rendement possible de l'Administration du Secrétariat ».

Le problème essentiel fut à ses yeux de conserver à l'organisme son caractère international et sa compétence technique, desquels dépend toute la valeur de l'organisme. Si tout le monde s'accordait sur ces principes, il y eut des divergences et des hésitations sur leur application et qui provenaient de la conception du rôle même que le Secrétariat doit jouer dans la vie internationale ; il doit rester un instrument souple, docile, sensible aux « harmoniques » des différentes opinions publiques du monde entier. Pour remplir ce rôle, il est bien évident que des contacts apparaissent indispensables entre certains fonctionnaires et leur pays d'origine. « C'est ainsi que l'absolu détachement de toute activité nationale et de toute intimité nationale peut », remarquait M. Rappard (Suisse), « être incontestablement un inconvénient. »

La Commission des Treize accomplit une œuvre pratique en faisant certaines concessions à la conception dite de la « représentation proportionnelle » en vue de favoriser les contacts entre le Secrétariat et les différents pays. Son œuvre transactionnelle apparaît encore dans la solution donnée au problème de la stabi-

(55) Jean Ray. Premier supplément au *Commentaire du Pacte*, 1930, p. 46.

lité qu'il importe d'assurer pour l'indépendance même de l'institution.

Le principe de la permanence des contrats a bien été adopté, mais en vue d'éviter la cristallisation, l'esprit de routine et la médiocrité des fonctionnaires, des tempéraments ont été apportés à leur avancement automatique par l'examen septennal de leur dossier par le Secrétaire général. Afin de ménager les contacts indispensables avec les pays d'origine, il a été fait appel exceptionnellement à des fonctionnaires temporaires.

Sur tous ces points les Membres de la Commission des Treize arrivèrent à un compromis raisonnable, non toutefois en ce qui concerne la question dite de la Haute Direction du Secrétariat, qui fut réservée.

Après des débats interminables au sein de la IV^e Commission des Treize (56), et où toutes les considérations générales dominant l'organisation du Secrétariat furent envisagées et dégagées, l'Assemblée, dans sa résolution du 30 octobre 1930, adoptait les suggestions du rapport (57).

Cette résolution se montrait, tout compte fait, timide vis-à-vis de la réforme du Secrétariat et la raison en est que la Commission des Treize avait le dessein plus ou moins avoué de laisser les choses dans le statu quo tant que Sir Eric Drummond occuperait le poste suprême du Secrétariat. Cela explique, en outre, que le problème dit de « la Haute Direction » fût renvoyé à l'examen d'une nouvelle Commission.

En effet, sur cette question, existaient au sein de la Commission des Treize deux conceptions opposées :

(56) Actes de la XI^e Assemblée, IV^e Commission, pp. 290-370.

(57) Actes de la XI^e Assemblée. S. pl., p. 221.

celle du rapport (majorité) et celle dite de la minorité figurant elle aussi au rapport.

M. Rappard a exposé ingénieusement les deux thèses en présence :

« La majorité désire conformer la situation de fait telle qu'elle a évolué depuis le début au droit primitif qu'elle tient à réaffirmer, alors qu'au contraire la minorité tient à conformer le droit à cette évolution qui est inévitable. »

Les uns disent : « Nous avons proclamé dès le début que le Secrétariat devait être international ; nous constatons qu'il ne l'est plus, nous voulons qu'il le redevienne. » Les autres disent : « Nous avons reconnu qu'il était impossible d'avoir un Secrétariat vraiment international. Nous ne voulons pas méconnaître plus longtemps les principes, nous voulons être francs et loyaux ; nous estimons que tout en exerçant impartialement les fonctions internationales qui lui incombent, le Secrétariat doit néanmoins se souvenir de ses origines nationales. »

Les difficultés sont, comme nous le voyons, la suite toute naturelle de l'évolution du Secrétariat. Au fur et à mesure que la S. D. N. a abordé des travaux plus importants présentant un caractère essentiel pour les relations internationales, les gouvernements se sont intéressés de plus en plus à ce qui se faisait à Genève et il est très compréhensible que la politique ait fait son entrée au Secrétariat.

Deux écueils furent pourtant évités et qui constituaient autant de tentatives pour diluer l'autorité et la responsabilité du Secrétaire général.

Le premier système, soutenu en 1929 par le délégué de la Hongrie, tendait à une organisation collective du

Secrétariat. Pour cette réalisation, il demandait de porter le nombre des sous-secrétaires généraux à cinq, les deux nouveaux postes étant accordés l'un à l'Espagne et à l'Amérique latine, l'autre aux Etats non représentés au Conseil. Quant au Secrétaire général, il serait choisi annuellement parmi ces cinq sous-secrétaires généraux selon le mode de désignation existant au sein du Conseil fédéral suisse pour la nomination par voie de roulement du Président de la Confédération Helvétique.

Ce système fut vivement combattu par Sir Eric Drummond, qui n'hésitait pas à en appeler « à l'opinion de tous ceux qui connaissent le Secrétariat » pour le faire écarter.

Un second système, soutenu par la minorité de la Commission des Treize et débattu au sein de la IV^e Commission en 1930, visait le même but en prétendant instaurer une organisation collégiale de la haute direction du Secrétariat. M. Gallavresi (Italie), reprenant le mémorandum du grand jurisconsulte M. Scialoja, préconisait la constitution d'un « Comité consultatif » dans la haute direction du Secrétariat. Le poste de Secrétaire général adjoint serait supprimé et le nombre des sous-secrétaires généraux porté à cinq. Le « Conseil de direction », sous la présidence du Secrétaire général, devrait être consulté par lui sur toutes les questions importantes d'ordre politique. Le Comte Bernstorff (Allemagne) soutenait lui aussi que c'était donner une forme statutaire à une situation de fait : le Secrétaire général a institué de lui-même une conférence hebdomadaire des sous-secrétaires généraux et des directeurs ; ne serait-ce pas adapter le droit à une situation de fait ?

Sans doute, les tenants du système donnaient un apaisement à la crainte vivement ressentie par la majorité de la Commission des Treize et qui résidait dans les dangers d'une parcellaire consultation obligatoire pour le Secrétaire général en cas d'extrême urgence, en permettant à ce dernier de prendre alors toutes les mesures que comporterait la situation avant même d'avoir consulté le Comité.

Nonobstant cette réserve habile, nous dénonçons le péril d'un système inspiré par une méfiance que rien ne justifie à l'égard du Secrétaire général. En liant les mains à ce dernier, un tel système est contraire à la lettre et à l'esprit de l'art. 6 du Pacte, qui fait du Secrétariat une administration hiérarchisée ayant à sa tête un Chef unique, seul responsable devant le Conseil et l'Assemblée. Cette responsabilité est plus facile à mettre en jeu quand il s'agit de s'en prendre à une seule tête que lorsqu'il est question d'un collègue anonyme. D'autre part, ne pouvons-nous pas nous demander si le Secrétaire général ne se croirait pas moralement tenu de suivre l'avis du Comité. Avec la collégialité, on tend vers un Conseil anonyme directeur du Secrétariat et cela est d'autant plus fâcheux qu'il serait composé uniquement des représentants des Grandes Puissances qui ont un siège permanent au Conseil.

Cela explique l'âpreté des débats sur le nombre des sous-secrétaires généraux et dans l'impossibilité de se mettre d'accord, le renvoi devant une Commission « chargée d'étudier le maintien ou la suppression, l'augmentation ou la diminution des postes de sous-secrétaires généraux ainsi que les conséquences qui en résulteraient. »

Au cours de l'année 1931, un nouveau Comité des

didat, lesquelles doivent correspondre au mandat qu'il sera appelé à remplir, tout en tenant compte dans ce choix de la représentation des différentes cultures... »

En résumé, l'Assemblée a décidé, à peu de choses près, le maintien du *statu quo*.

Avec l'année 1932, nous abordons une deuxième étape dans le problème de la réforme du Secrétariat.

Plusieurs considérations militaient en faveur d'un règlement définitif de la question de la Haute Direction du Secrétariat. L'une était que Sir Eric Drummond, qui avait créé le Secrétariat et qui l'avait guidé à travers treize années critiques de formation, était sur le point d'abandonner sa fonction. Il importait pour l'Assemblée de profiter de son expérience unique, tandis qu'il en était temps encore. Un autre facteur qui exigeait qu'une mesure définitive fût prise cette année-ci, était la situation économique sans précédent dans laquelle se trouvaient tous les membres de la S. D. N. Les cotisations arriérées s'accumulaient et il fallait en tenir compte dans l'examen d'une organisation plus rationnelle du Secrétariat.

Surtout, il fallait arriver à un nouvel ajustement, à l'intérieur de l'institution, des deux principes fondamentaux sur lesquels repose la Société : d'une part, l'égalité juridique de tous ses membres ; d'autre part, le fait qu'une responsabilité plus grande est assumée par certains d'entre eux. Enfin, nous avons vu que le Secrétariat est une institution vivante qui ne pouvait pas ne pas échapper aux lois de l'évolution.

Cette organisation de la Haute Direction a suscité une fois de plus un vif intérêt au point que les débats nécessaires ont dû être prolongés au delà de toute prévision.

L'éventualité prévue et qui avait fait maintenir le

statu quo de 1931 s'est produite : Sir Eric Drummond a donné sa démission le 23 janvier 1932, démission que le Conseil a finalement acceptée à condition qu'elle ne produirait pas effet avant le 30 juin 1933.

Dès lors, un remaniement général des cadres devenait inévitable, le départ du Secrétaire coïncidant avec l'échéance des contrats de ses principaux collaborateurs.

Après des discussions interminables qui témoignent encore une fois de l'intérêt de plus en plus vigilant porté aux travaux de Genève, l'Assemblée adoptait la résolution du 17 octobre 1932 (59), qui vise à éviter la prépondérance relative des ressortissants de quelque puissance que ce soit au sein de la Haute Direction du Secrétariat. Celle-ci ne peut désormais compter plus de deux fonctionnaires de la même nationalité.

D'autre part, un des deux Secrétaires généraux adjoints créés est obligatoirement un ressortissant d'un Etat non représenté au Conseil à titre permanent et un nombre de plus en plus grand de hauts fonctionnaires sont ressortissants de petits Etats.

Après avoir exigé du Secrétaire général et des fonctionnaires du Secrétariat lors de leur entrée en fonctions une déclaration de loyalisme, l'Assemblée résout comme il suit le problème de la Haute Direction :

1° L'Assemblée affirme une fois de plus le principe que les titulaires des postes les plus importants du Secrétariat jusqu'à celui du poste de Secrétaire général doivent, comme tous les fonctionnaires de la S. D. N., être choisis à raison de leurs aptitudes, de leurs titres personnels et de la contribution qu'ils peuvent

apporter à l'accomplissement des tâches de la S. D. N.

Pour faciliter l'application de ce principe et afin de pouvoir assurer aux membres, qui ne sont pas représentés en permanence au Conseil, une plus grande part des responsabilités incombant à la Haute Direction du Secrétariat, elle décide qu'il y aura deux postes de sous-secrétaire général adjoint.

Cela aurait pour effet de permettre que l'un de ces postes soit confié à un ressortissant de membre non représenté en permanence au Conseil, au cas où le Secrétaire général aurait été choisi parmi les ressortissants de membres représentés à titre permanent au Conseil.

Eu égard au principe d'universalité de la S. D. N., il conviendrait, dans l'attribution des postes de la Haute Direction, de tenir compte également des divisions géographiques dominantes, conformément aux principes suivis dans la constitution d'autres organes dirigeants de la S. D. N.

2° a) Il y aura trois sous-secrétaires généraux ;

b) Etant donné le caractère non politique des fonctions du Conseiller juridique, il n'est pas désirable d'apporter une modification à ce titre. Toutefois, le Conseiller juridique aura rang de sous-secrétaire général et sera considéré comme faisant partie de la Haute Direction du Secrétariat ;

3° La décision visée au paragraphe premier a été grandement facilitée par le fait qu'un accord est intervenu aux termes duquel les bureaux du Secrétaire général et des Secrétaires généraux adjoints ne devraient pas comprendre plus d'un membre de section ressortissant au même Membre de la Société que les hauts fonctionnaires occupant le poste en question ;

4° Le mandat du Secrétaire général sera de dix ans, celui des Secrétaires généraux adjoints de huit ans et celui des sous-secrétaires généraux de sept ans. Le mandat du Secrétaire général pourra être renouvelé pour trois ans, celui des Secrétaires généraux adjoints pour cinq ans et celui des sous-secrétaires généraux pour une période nouvelle de sept ans seulement ;

5° Il a, en outre, été entendu que, pour donner effet aux vœux antérieurement formulés à l'Assemblée et tendant à ce qu'il soit procédé à une répartition équitable des nationalités au sein du Secrétariat, il ne devrait pas y avoir plus de deux ressortissants d'un Membre quelconque de la Société parmi les hauts fonctionnaires (Secrétaire général, Secrétaires généraux adjoints, Conseiller juridique et sous-secrétaires généraux, Directeurs) et que ce principe sera appliqué dans le délai le plus court possible, sans qu'il soit porté atteinte aux contrats existants. »

L'Assemblée a eu incontestablement pour but de dissiper le sentiment de malaise dû à la différence entre la représentation des Grandes Puissances et celle des Petites Puissances, ces dernières essayant d'y remédier par l'établissement à grands frais de délégations permanentes auprès du Secrétariat.

Et, à ce point de vue, le principe de la résolution du 17 octobre 1932 constitue pour les petits Etats l'aboutissement d'un long effort de redressement.

L'évolution au sein du Secrétariat est sensiblement parallèle à celle qui a modifié la composition primitive du Conseil.

Lors de l'entrée de l'Allemagne en 1926 à la S. D. N., outre l'octroi à ce pays d'un siège permanent au Conseil, un poste de sous-secrétariat général avait, avons-

nous vu, été attribué à un Allemand. Nous pouvons relever tout récemment la même analogie. A la suite de l'admission de l'U. R. S. S. à la S. D. N., en même temps qu'elle devenait membre du Conseil, M. Avenol nommait au poste de sous-secrétaire général un ressortissant de ce pays, M. Rosenberg, qui faisait à la séance du Conseil du 21 janvier 1935 la déclaration de loyauté prévue dans la résolution du 17 octobre 1932.

L'accession de M. Joseph Avenol au poste suprême du Secrétariat le 1^{er} décembre 1933 a coïncidé avec la mise en application des principes de la résolution du 17 octobre 1932. Il a abordé avec un grand courage et semble avoir résolu le problème de la rationalisation et de l'organisation du Secrétariat et il faut reconnaître que la nécessité de réaliser des économies ne l'aidait guère dans cette tâche. Il a toujours donné le pas aux intérêts administratifs du Secrétariat dans le recrutement des fonctionnaires sur toute autre considération. Il a réussi à supprimer 53 postes sans que la qualité incontestable du travail du Secrétariat s'en ressente à aucun moment.

Arrivés à ce point de la « Crise du Secrétariat » et des efforts constants de l'Assemblée en vue de la surmonter, nous pouvons risquer une appréciation.

Les difficultés rencontrées pour réaliser la conception de Sir Eric Drummond, analysée dans notre première partie, montre bien la hardiesse de cette conception. Elle correspondait à une phase de l'évolution de la communauté internationale que la S. D. N. n'avait peut-être pas encore atteinte. Conception hardie, disons-nous, et non téméraire, la témérité étant nulle part plus que dans la vie internationale à redouter. Ainsi, l'organisation réalisant la conception de son pre-

mier Secrétaire général demeurerait un idéal que l'Assemblée a senti le besoin de réaffirmer souvent par ses résolutions.

Nous demeurons persuadés que la transformation de fait qu'a subie le Secrétariat et qui semble consacrer le triomphe du facteur national sur l'idée internationale n'est que la traduction de l'attention de plus en plus générale et de plus en plus vigilante portée par les gouvernements à un organisme qui, par l'importance de son développement institutionnel est devenu un point stratégique de la politique internationale. Le Secrétariat se trouve ainsi dans la nécessité de refléter la situation politique mondiale et cela dans l'intérêt même de la communauté internationale. Ce qu'il importe d'éviter soigneusement, c'est que cette nécessité ne conduise à faire de lui le champ clos de rivalités nationales à la poursuites de fins égoïstes.

La solution de cette crise du Secrétariat, qui a sa racine dans le heurt de conceptions, de tendances d'intérêts si divers ne peut être condensée en une formule. Il s'agit bien plutôt d'une question de dosage, d'équilibre d'influences. C'est ainsi qu'à un moment donné il peut être habile en même temps que nécessaire d'appeler à la Haute Direction du Secrétariat une personnalité qui soit en mesure d'intéresser un pays à l'œuvre de la S. D. N., comme ce fut le cas lors de l'admission de l'U. R. S. S.

A cette question d'équilibre, la résolution du 17 octobre 1932 n'a pas la prétention d'apporter une solution définitive. Elle n'en réalise pas moins un compromis provisoire satisfaisant en consolidant, d'une part, près de treize années de collaboration internationale sous la même direction vigilante de Sir Eric Drum-

mond et en permettant, d'autre part, à son successeur, M. Joseph Avenol, d'effectuer l'adaptation, selon nous indispensable, de l'organisation avec le développement de l'importance politique du Secrétariat constatée au cours de notre troisième partie, évolution qui tend à faire de lui un des centres des plus importants et des plus actifs de la vie politique internationale.

En définitive, la question est d'un ordre plus psychologique que technique. Il y a lieu, certes, d'attacher une importance extrême au maintien intégral de la responsabilité et de l'autorité du Secrétaire général, à l'établissement de la carrière et de l'avenir du personnel sur des bases solides et stables, mais l'esprit de l'organisation est plus à considérer que l'organisation elle-même.

Cette dernière considération prend d'autant plus d'importance que le Secrétariat étend de plus en plus les cadres de son organisation et la sphère de ses initiatives, qu'il est le centre d'étude de tous les problèmes qui embrassent l'ensemble politique et technique des relations internationales, qu'il est au service enfin de tous les Membres de la Société, qui sont en droit d'exiger de lui des garanties absolues d'impartialité.

L'indépendance, l'objectivité, l'impartialité de toutes les mesures qui doivent être étudiées ou exécutées à Genève se trouvent conditionnées par la mesure même où « l'esprit international » subsistera et imprégnera en quelque sorte le Secrétariat général de la S. D. N.

Il reste à définir cet « esprit international » qui doit animer les fonctionnaires du Secrétariat. Pour certains, c'est l'abandon des préjugés nationaux. A notre avis, il s'agit de quelque chose de positif : c'est l'esprit qui préside à la volonté de servir, sans défaillance, une

communauté organisée dont le Secrétariat général est l'ossature même.

Par suite de la divergence et de la contradiction des intérêts respectifs des Etats, il est indispensable qu'il existe un organisme chargé d'en faire la synthèse, de chercher entre eux les points de contact ou d'ouvrir les voies de conciliation. Ce ne peut être ni le Conseil, ni l'Assemblée dont la fonction est autre et qui représentent eux-mêmes des gouvernements nationaux. Cette tâche essentielle incombe au Secrétariat et il ne peut la remplir que s'il est composé de fonctionnaires qui soient capables de s'élever à une vue internationale, de se dégager des contingences nationales et même, à l'occasion, de s'opposer à leur gouvernement.

Vu Le Président; M. G.de La Pradelle

Vu le Doyen; M. Allix

**Vu et permis d'imprimer. Le Recteur de l' Académie
de Paris; M. Charléty**

BIBLIOGRAPHIE

I

Documents et publications officielles de la Société des Nations

- Règlement intérieur de l'Assemblée. Edition de la S. D. N.
- Règlement intérieur du Conseil. Edition de la S. D. N.
- Règlement concernant la gestion des finances de la Société des Nations. Edition de la S. D. N.
- Les Traités de paix.
- Le Pacte de la Société des Nations.
- Journal officiel de la Société des Nations (J. O., S. D. N.).
- Actes de l'Assemblée de la Société des Nations.
- Procès-verbaux du Conseil de la Société des Nations.
- Société des Nations : Protection des minorités de langue, de race ou de religion. — Résolutions et extraits des procès-verbaux du Conseil, résolutions et rapports adoptés par l'Assemblée et relatifs à la procédure à suivre dans les questions de protection des minorités. Genève, mars 1931.
- Rapport Balfour publié dans le *Journal officiel* de juin 1920, pp. 136 et suivantes.
- Rapport Noblemaire publié dans les Actes de l'Assemblée de 1921, IV^e Commission, pp. 174 et suivantes.
- Statut du Personnel du Secrétariat dont la dernière édition a été publiée en mars 1933 et auquel des amendements sur feuilles séparées sont joints.

- Rapport de la Commission d'étude sur l'organisation du Secrétariat (Commission des Treize), série P. S. D. N., 1930, 3, publié dans les Actes de la XI^e Assemblée, IV^e Commission, pp. 290 et suivantes.
- Rapport de la Commission d'étude chargée de soumettre à un nouvel examen certaines questions relatives à l'organisation du Secrétariat, série P. S. D. N., 191, X, 2, publié dans les Actes de la XII^e Assemblée, IV^e Commission, pp. 93 et suivantes.
- Les activités présentes du Secrétariat et des organisations spéciales de la Société. Actes de la XIII^e Assemblée, IV^e Commission, pp. 161 et suivantes.
- Statut et règlement du Tribunal administratif de la Société des Nations. Document T. A., 4 mars 1928, p. 5.
- Dix ans de coopération internationale, publié par le Secrétariat de la S. D. N. Préface de sir Eric Drummond.

11

Articles importants publiés sur la question

(références obligeamment communiquées par la Section d'information du Secrétariat)

- Zur Rechtsstellung der Beamten des Völkerbundes und anderer internationaler Organisationen. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (Berichte und Urkunden), 4 : 152-155, janvier 1934.
- LARSONS (M.-J.). — Joseph Avenol. *Friedenswarte*, 33 : 273-277, octobre 1933.
- HARRIS (H. W.). — The creator of the League. *Spectator* : 935, juin 1933 (sir Eric Drummond).
- OUDINOT (M.). — Des recours ouverts aux particuliers contre la S. D. N. *Journal du droit international*, 55 : 584-591, mai-juin 1928.
- BARTOSCH (F.). — Das Völkerbundsekretariat. *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 68 : 702-729, mars 1933.
- The men who turn the wheels. Sir Eric Drummond discusses his colleagues. *Headway*, 13 : 68, avril 1931. (Extract of address to the Institute of public administration.)
- OLIVIERI (G.). — La riforma del Segretariato della Società delle Nazioni. *Politica*, 12 : 144-159, octobre-décembre 1930.

- HILL (N.-L.). — The personnel of international administration. *American political science review*, 23 : 972-988, novembre 1929. (Survey of administrative personnel of League of Nations and independent Commissions.)

III

Ouvrages - Articles et Recueils - Annuaires de l'Institut de Droit international

- AVENOL (Joseph). — The future of the League of Nations. *International Affairs*, vol. XIII, n° 2, march-avril 1934.
- AVRAMOFF (D.). — Le Président du Conseil de la Société des Nations, Bordeaux, 1932.
- BARANDON (Paul). — Le système juridique de la Société des Nations pour la prévention de la guerre, 1933.
- BASDEVANT (Jules). — Cours professé à la Faculté de Droit de Paris, 1934-1935.
- BASDEVANT (Suzanne). — Les fonctionnaires internationaux. *Thèse Paris*, 1931.
- BASSET (John 'Spencer). — The League of Nations, 1928.
- BERGMAN. — La Pologne et la protection des minorités. *Thèse Paris*, 1935.
- BRIÈRE (Yves de la). — D'une communauté inorganique à une communauté organique. Paris, 1932.
- CONWELL-EVANS (T. P.). — The League Council in action. Oxford, 1929.
- ELES (Georges T.). — Le principe de l'unanimité dans la Société des Nations, 1935.
- FREI-PAUL (Henri). — De la situation juridique des représentants des membres de la Société des Nations et de ses agents, 1929.
- GASCON-MARIN (José). — Des transformations du Droit administratif international. *Académie de Droit international*, 1930, IV, tome 34.
- — Id. — Les fonctionnaires internationaux. *Académie de Droit international*, 1932, III, tome 41.
- GONSIOROWSKI (Docteur Mirosław). — Société des Nations et problèmes de la Paix, 1927, 2 volumes.
- GUGGENHEIM. — Les méthodes diplomatiques et celles de la Société des Nations. *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*, 1934.
- HOJER-OLOF. — Le Pacte de la Société des Nations, Paris 1926.

- HOWARD-ELLIS. — The origin, structure and working of the League of Nations, Londres, 1928.
- ITO (N.). — La protection des minorités. Paris, 1931.
- JEANNERET (Jean-S.). — Le rôle du Conseil de la Société des Nations d'après l'article XI du Pacte. Paris, 1935.
- KUNZ (J.). — L'article XI du Pacte de la Société des Nations. *Académie de droit international*, 1932, I, tome 39.
- LA PRADELLE (A. de Geouffre de). — Cours professé au Centre Européen de la Dotation Carnegie, 1934-1935.
- MANDELSTAM (N.). — La protection internationale des minorités. Paris, 1931.
- MILLER (D. Hunter). — The drafting of the Covenant 2 volumes. New-York and London, 1928.
- MUNCH (P.). — Les origines et l'œuvre de la Société des Nations. Copenhague, 1923-1924, 2 volumes.
- NEGULESCO (Paul). — Principes du droit international administratif. *Académie de Droit international*, 1935, I, tome 51.
- OTLIK (Georges). — Annales de la Société des Nations.
- PHILIPSE (A.-H.). — Le développement des moyens de prévenir la guerre. *Revue de droit international et de législation comparée*. Tome XIII, 3^e série, 1932.
- PITMAN B. POTTER. — Permanent Delegations to the League of Nations. Geneva, *Research special studies*, n° 8, novembre 1930.
- RAPPARD (William E.). — Où en est la Société des Nations. *L'Esprit international*, avril 1931.
- RAY (Jean). — Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société. Paris, 1930.
- — Id. — Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société, mis à jour par quatre suppléments.
- RAY (Francis). — Les immunités des fonctionnaires internationaux, 1928.
- ROUGIER. — La première Assemblée de la Société des Nations. *Revue générale de droit international public*, 1921.
- SALTER (Sir Arthur). — Interallied Shipping Control : An experiment in international administration. Oxford, 1921.
- SCELLE (Georges). — Le Pacte des Nations et sa liaison avec les Traités de Paix. Paris, 1919.
- — Id. — Essai sur la crise de la Société des Nations et ses remèdes. *L'Esprit international*, avril 1934.
- — Id. — L'organisation internationale du travail et le B. I. T., 1930.

- SCHUCKING ET WEHBERG. — Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1924.
- SECRÉTAN (Jacques). — Les immunités diplomatiques des représentants des Etats membres et des agents de la S. D. N., 1928.
- SECRÉTAN (Roger). — Les privilèges et immunités diplomatiques des agents de la S. D. N. *Revue de Droit international privé*, 1925.
- — Id. — La situation juridique des fonctionnaires, 1930.
- WILLIAMS (Sir John Fischer). — Some aspects of the League of Nations. Oxford, 1934.
- YEJES (J.-M.) et PEREIRA DA SILVA. — Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations et des statuts de l'Union panaméricaine. Paris, 1934, 2 volumes.

10001